



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB

Instituto de Ciências Humanas

Departamento de Geografia

Fernando Araujo dos Santos

**AS POLÍTICAS PÚBLICAS DO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL PARA A  
HABITAÇÃO DA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA NA VILA ESTRUTURAL:  
A IMPLANTAÇÃO DO PROJETO INTEGRADO VILA ESTRUTURAL – PIVE**

Brasília

2013

Fernando Araujo dos Santos

**AS POLÍTICAS PÚBLICAS DO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL PARA A  
HABITAÇÃO DA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA NA VILA ESTRUTURAL:  
A IMPLANTAÇÃO DO PROJETO INTEGRADO VILA ESTRUTURAL – PIVE**

Monografia apresentada ao Departamento de Geografia da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel-Licenciado em Geografia.

Orientadora: Prof. Dra. Nelba Azevedo Penna

Brasília

2013

Fernando Araujo dos Santos

**AS POLÍTICAS PÚBLICAS DO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL PARA A  
HABITAÇÃO DA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA NA VILA ESTRUTURAL:  
A IMPLANTAÇÃO DO PROJETO INTEGRADO VILA ESTRUTURAL – PIVE**

Monografia apresentada ao Departamento de  
Geografia da Universidade de Brasília, como  
requisito parcial para obtenção do grau de  
Bacharel-Licenciado em Geografia.

Banca Examinadora

---

Prof. Dra. Nelba Azevedo Penna (Orientadora) – UNB

---

Prof. Dra. Marília Luiza Peluso - UNB

---

Prof. Dra. Marli Sales - UNB

Aprovado em: \_\_\_\_/04/2013

Brasília, de abril de 2013.

## **RESUMO**

Este estudo analisa como o governo, por meio de políticas públicas pode contribuir para o desenvolvimento local e a redução da vulnerabilidade da população de baixa renda na Estrutural. Para tanto, foi realizado uma análise do Projeto Integrado Vila Estrutural (PIVE), programa que tem o objetivo de urbanizar a cidade e retirar famílias de áreas de risco. Trata-se de um subcomponente do Programa Brasília Sustentável, desenvolvido pelo Governo do Distrito Federal com financiamento do Banco Mundial e do Governo Federal, por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Após uma discussão sobre o processo de regularização da Estrutural e o quadro de vulnerabilidade em que a população se encontrava antes do PIVE, foi feita uma caracterização do programa, com seus objetivos e obras previstas. Posteriormente foi abordado o processo de elaboração do programa e como ele foi implantado, utilizando principalmente a pesquisa documental. Em seguida foram analisadas as mudanças provocadas pelo programa no quadro de vulnerabilidade da população da Estrutural através da comparação de dados da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD) de 2004 e de 2011. A conclusão foi de que os ativos disponibilizados e as estruturas de oportunidades criadas pelo PIVE geraram melhoria na qualidade de vida de parte significativa da população, contudo, o programa não afetou a todos da mesma maneira, e em função da forma como foi executado, provocou impactos negativos em parcela da população.

Palavras-chave: Vulnerabilidade. Ativos. Estruturas de oportunidade. Políticas públicas. Regularização fundiária. Projeto Integrado Vila Estrutural.

## **ABSTRACT**

This study examines how the government, through public policies can contribute to local development and reduce the vulnerability of low-income population in Estrutural. Therefore, it was performed an analysis of the Integrated Project Structural Vila (Projeto Integrado Vila Estrutural – PIVE), program which aims to urbanize the city and remove families from risk areas. It is a subcomponent of the program Sustainable Brasilia (Brasília Sustentável), developed by the Government of the Distrito Federal with funding from the World Bank and the Federal Government, through the Growth Acceleration Program (Programa de Aceleração do Crescimento – PAC). After discussing the process of regularization of the Estrutural and the situation of vulnerability in which the population was before PIVE, it was made a characterization of the program, its objectives and proposed works. After that, was approached the process of developing the program and how it was implemented using documentary research mainly. Then was analyzed the changes caused by the program in the situations of vulnerability of the Estrutural's population by comparing data from the District Household Survey (Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – PDAD) 2004 and 2011. The conclusion is that the assets available and opportunity structures created by PIVE improves the quality of life of a significant part of the population, however, the program did not affect everyone the same way, and according to the way it was run, sparked adverse impacts for part of the population.

**Keywords:** Vulnerability. Assets. Opportunity structures. Public policies. Regularization. Projeto Integrado Vila Estrutural.

## SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS .....	7
LISTA DE TABELAS .....	8
INTRODUÇÃO .....	9
1 A VULNERABILIDADE E AS OPORTUNIDADES PARA A POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA.....	14
1.1 Conceitos de Vulnerabilidade, Ativos e Estruturas de oportunidades .....	15
1.2 Vulnerabilidade e políticas públicas para população de baixa renda.....	21
2 POLÍTICAS PARA A HABITAÇÃO DA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA NO BRASIL .....	24
2.1 Contribuições do Estatuto das Cidades .....	27
2.1.1 Gestão Democrática das Cidades .....	27
2.1.2 Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS .....	28
2.1.3 Usucapião Especial de Imóvel Urbano .....	28
2.1.4 Concessão de Direito Real de Uso .....	29
3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DO GDF PARA A HABITAÇÃO DA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA NA VILA ESTRUTURAL: A IMPLANTAÇÃO DO PROJETO INTEGRADO VILA ESTRUTURAL – PIVE.....	31
3.1 Quadro de Vulnerabilidade da população da Estrutural antes do PIVE.....	33
3.2 Caracterização do PIVE.....	36
3.3 Participação popular na elaboração do PIVE .....	39
3.4 Processo de implantação: Obras de infraestrutura, Relocação e Reassentamento .....	40
3.5 As situações de vulnerabilidade: processo de transformação sócio-espacial .....	47
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	57
REFERÊNCIAS .....	59
ANEXO A - LOCALIZAÇÃO DAS CONSTRUÇÕES QUE FORAM IDENTIFICADAS PARA REMOÇÃO.....	62
ANEXO B – LOCALIZAÇÃO DOS LOTES DESTINADOS À RELOCAÇÃO DOS MORADORES.....	63
ANEXO C - LOCALIZAÇÃO DA QUADRA 16 .....	64

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

Adasa – Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal

Agefis - Agência de Fiscalização do Distrito Federal

Anoreg - Associação dos Notários e Registradores do Distrito Federal

Bird – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

CLDF – Câmara Legislativa do Distrito Federal

Codhab – Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal

Codeplan – Companhia de Planejamento do Distrito Federal

Cras – Centros de Referência da Assistência Social

EIA – Estudo de Impacto Ambiental

Ibama – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

Idhab – Instituto de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal

MPDFT – Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

Novacap - Companhia Urbanizadora da Nova Capital

ONGs – Organizações Não Governamentais

PDAD – Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios.

PIVE– Projeto Integrado Vila Estrutural

PNB – Parque Nacional de Brasília

PNH – Política Nacional de Habitação

Preces – Prefeitura Comunitária da Cidade Estrutural

Rima – Relatório de Impacto Ambiental

Scia – Setor Complementar de Indústria e Abastecimento

Seduh - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação

Seduma – Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente

Sematec – Secretaria do Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia

TCU – Tribunal de Contas da União

TJDFT - Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

ZEIS – Zona Especial de Interesse Social

ZHISP – Zona Habitacional de Interesse Social e Público

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Taxa de homicídios por 10.000 habitantes nas Regiões Administrativas do DF nos anos de 2008 e 2009 .....	34
TABELA 2 – Custos das obras.....	40
TABELA 3 – Domicílios ocupados segundo o tipo – Estrutural (DF) - 2004 – 2011 .....	49
TABELA 4 – Domicílios ocupados, segundo o material de construção das paredes externas – Estrutural (DF) – 2004 – 2011 .....	49
TABELA 5 – Domicílios ocupados segundo tipo de abastecimento de água - Estrutural (DF) – 2004 – 2011.....	50
TABELA 6 – Domicílios ocupados segundo tipo de esgotamento sanitário - Estrutural (DF) – 2004 – 2011.....	50
TABELA 7 – Domicílios ocupados, segundo a infraestrutura urbana na rua onde mora – Estrutural (DF) – 2004 – 2011 .....	51
TABELA 8 – Evolução da renda média – Estrutural (DF) – 2004 – 2011 .....	51
TABELA 9 – Evolução do nível de escolaridade – Estrutural (DF) – 2004 – 2011 .....	53
TABELA 10 – Evolução de indicadores socioeconômicos – Estrutural (DF) – 2004 – 2011 .....	53



## INTRODUÇÃO

Segundo dados da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD) 2011 20,18% do total de domicílios do Distrito Federal se encontram em terrenos não legalizados e/ou em assentamentos. Isso significa que não há reconhecimento legítimo da posse e que essas áreas, em sua maioria, não são dotadas da infraestrutura necessária para suprir as necessidades da população.

O Distrito Federal possui um grande número de ocupações irregulares, muitas constituídas por pessoas de baixa renda, que vivem em condições de insalubridade. A regularização dessas áreas é uma forma de combater o déficit de habitações criado por uma política habitacional que, ao longo de décadas, não priorizou o atendimento das camadas mais pobres da população. Torna-se relevante, então, compreender como as políticas públicas para a habitação da população de baixa renda se concretizam no DF.

Dentre as diversas ocupações irregulares existentes no DF, merece destaque a situação da Vila Estrutural em função do número elevado de habitantes<sup>1</sup> vivendo em situação precária. Segundo o PDAD 2011 a Estrutural possui a pior média de renda domiciliar do DF, além disso, sua população convive diariamente com o Aterro do Jóquei. O lixão no qual é depositada grande parte do lixo recolhido no DF representa uma ameaça ao Parque Nacional de Brasília (PNB), com o qual faz fronteira, e à saúde dos moradores, sendo um dos fatores responsáveis pelo grau de vulnerabilidade em que se encontra boa parte da população desta cidade.

A partir deste contexto em que se encontram milhares de pessoas na capital do país, o problema que se discute aqui está relacionado com a forma com que o governo organiza as políticas habitacionais para a população de baixa renda, tendo como objeto do estudo de caso o Projeto Integrado Vila Estrutural (PIVE), que visa urbanizar a Vila Estrutural e retirar famílias das áreas de risco.

Este problema nos remete às seguintes questões: A forma como o PIVE foi implantado legitima a vulnerabilidade já existente? Quais os limites e as possibilidades de melhoria social provocadas pelas políticas empreendidas?

Assim, este estudo tem como objetivo geral analisar como o governo, por meio de políticas públicas poderia contribuir para o desenvolvimento local e a redução da vulnerabilidade da população de baixa renda.

---

<sup>1</sup> População estimada em 25,7 mil habitantes, de acordo com a PDAD 2011.

Este estudo tem os seguintes objetivos específicos: caracterizar o PIVE; analisar o processo de elaboração e implantação do programa e discutir seu impacto na situação de vulnerabilidade da população da Estrutural.

A forma de pesquisa utilizada no estudo foi a Pesquisa de Avaliação tendo como foco a avaliação do processo. Martins e Theóphilo (2009, p. 80) descrevem as duas modalidades de pesquisa de avaliação:

Há dois tipos de pesquisa de avaliação: pesquisa de avaliação dos resultados e pesquisa de avaliação do processo. A avaliação de resultados tem como propósito determinar a efetividade de intervenções e ações humanas (programas, políticas etc.), enquanto o propósito da avaliação de processo é o aperfeiçoamento de intervenções e ações humanas. Das conclusões de uma pesquisa de avaliação de resultados esperamos um julgamento do programa, enquanto das conclusões de uma pesquisa de avaliação do processo aguardamos recomendações para melhoramentos.

A pesquisa bibliográfica possibilitou o aprofundamento teórico das questões envolvidas no estudo, tais como os conceitos de vulnerabilidade, ativos, estruturas de oportunidades, noções de políticas públicas e de desenvolvimento.

A coleta de dados foi realizada através de pesquisa documental, observação e entrevistas. A pesquisa documental foi realizada por meio dos seguintes documentos:

1. Plano Físico e Social de Relocação e Reassentamento das Famílias Beneficiárias do Projeto Integrado Vila Estrutural (PIVE), da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (Seduma), de maio de 2008.
2. Contrato de Empréstimo 7326-BR (Programa Brasília Sustentável) entre o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) e a República Federativa do Brasil, de 23 de fevereiro de 2006.
3. Licença de Instalação N° 008/2007, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), de 26 de julho de 2007.
4. Relatório do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), de 07 de dezembro de 2009.
5. Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU), de 06 de outubro de 2010.
6. Dossiê das principais denúncias do Fórum de Monitoramento do Programa Brasília Sustentável na Cidade Estrutural, Brasília-DF, de 07 de setembro de 2009.

7. Processo 2010.01.1.077883-7, referente à ação civil pública relacionada ao programa que tramita no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) desde 2010.

8. Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD) de 2004 e de 2011, da Companhia de Planejamento do Distrito Federal.

Gil (2010, p.51) conceitua a pesquisa documental da seguinte forma:

A pesquisa documental assemelha-se muito à pesquisa bibliográfica. A única diferença entre ambas está na natureza das fontes. Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser relaborados de acordo com os objetivos da pesquisa.

O estudo do plano do PIVE permitiu conhecer os objetivos do programa, quem seriam os beneficiados, as obras previstas, as fontes de recursos, o cronograma das obras e os procedimentos a serem adotados para a relocação e o reassentamento das famílias. Trata-se de um marco na história da Estrutural tendo em vista que esta foi a primeira política implantada pelo governo visando a urbanização de toda a cidade, envolvendo diversos órgãos públicos de forma integrada.

Por meio do contrato de empréstimo do BIRD, foi possível ter ciência das exigências impostas pelo Banco para a realização do empréstimo, como a desativação do Aterro Sanitário do Jóquei.

A licença ambiental emitida pelo Ibama permitiu identificar quais foram os condicionantes ambientais exigidos para a realização das obras necessárias para o processo de regularização da Estrutural.

O relatório do MPDFT apresenta diversos questionamentos sobre os estudos realizados pelo GDF para provar a salubridade da área onde seriam construídas as casas populares e obter o licenciamento ambiental. Esse documento é de suma importância, uma vez que ele foi o respaldo técnico que motivou a população a contestar, na esfera jurídica, o local escolhido para as transferências.

A leitura do relatório do TCU permitiu identificar as diversas irregularidades que ocorreram ao longo da implantação do programa e verificar que várias obras não foram executadas da forma como descritas no plano.

O dossiê elaborado pelo Fórum de Monitoramento do Programa Brasília Sustentável na Cidade Estrutural permitiu identificar pontos do programa que geraram insatisfação na população da Estrutural, tanto durante a elaboração do programa, quanto em sua execução.

O processo que tramita no TJDF se refere à ação civil pública movida pela Prefeitura Comunitária da Cidade Estrutural (Preces) contra o GDF, a Agência de Fiscalização do Distrito Federal (Agefis) e a Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (Codhab). Sua análise permitiu compreender as razões que levaram a justiça a intervir na implantação do programa. O fato de a prefeitura comunitária ter entrado com uma ação na justiça ressalta o grau de insatisfação de parcela da população com a forma como o programa foi conduzido.

A análise das PDADs de 2004 e de 2011 possibilitou identificar as mudanças provocadas pelo programa no grau de acesso a certos serviços públicos pela população e contribuiu para analisar se o programa colaborou para alterar o quadro de vulnerabilidade em que grande parte da população da cidade se encontrava.

A pesquisa de campo foi realizada pela observação *in loco*<sup>2</sup>, que possibilitou verificar o andamento das obras de infraestrutura urbana e das construções das casas populares. Martins e Theóphilo (2009, p.86) conceituam a observação como “técnica de coleta de informações, dados e evidências que utilizam os sentidos para obtenção de determinados aspectos da realidade”.

Foram realizadas entrevistas exploratórias informais com o senhor João Carlos Quijano, Coordenador do Programa Brasília Sustentável na Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico (Adasa)<sup>3</sup>, e com o senhor Marcelo do Nascimento Almeida, Chefe de Gabinete da Administração Regional do Setor Complementar de Indústria e Abastecimento (Scia)<sup>4</sup>, que possibilitaram a ampliação do conhecimento acerca do PIVE, bem como o acesso a informações sobre a gestão do projeto e dificuldades encontradas em sua implantação.

O primeiro capítulo deste estudo consiste na fundamentação teórica. Nele é abordado o conceito de vulnerabilidade, conforme definido por Ferreira, Vasconcelos e Penna (2008, p. 5), como consequência das condições sociais das comunidades e que se apresenta como uma das características da população de baixa renda:

---

<sup>2</sup> Realizada em 20/07/2010

<sup>3</sup> Entrevista realizada em 14/03/2012 no escritório da ADASA.

<sup>4</sup> Entrevista realizada em 20/07/2010 na Administração Regional do SCIA.

Entende-se que a vulnerabilidade resultaria da interação entre as condições apresentadas pelo território (estrutura de oportunidades/riscos) e as características sociais, econômicas, culturais e políticas da população do lugar (seus ativos sociais, seus potenciais, sua inserção ou exclusão, periferização e ou segregação).

São discutidos ainda os conceitos de ativos e de estruturas de oportunidade como forma de analisar a vulnerabilidade e os conceitos de políticas públicas e de desenvolvimento como alternativa para combater essa realidade.

No segundo capítulo é apresentado um breve histórico das políticas para a habitação da população de baixa renda no Brasil, bem como as contribuições mais relevantes do Estatuto da Cidade para a análise do PIVE.

O terceiro capítulo consiste no estudo de caso da implantação do PIVE da Estrutural. Após relatar o processo de regularização da Estrutural que permitiu o início do programa, é feita uma análise sobre o quadro de vulnerabilidade em que a população da cidade se encontrava antes do início do programa. Posteriormente são abordadas a caracterização do programa, o seu processo de elaboração, de implantação e principalmente, os impactos provocados na população.

## 1 A VULNERABILIDADE E AS OPORTUNIDADES PARA A POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA

O estudo das desigualdades sociais fundamenta-se na leitura da sociedade de classes, em que os diferentes segmentos sociais possuem diferentes oportunidades de vida (HOGAN; MARANDOLA JR., 2006, p 26).

[...] a divisão socioeconômica envolve mais do que meras distinções culturais ou distribuições funcionais, como hierarquias e relações assimétricas. Isso significa que certos segmentos da população - especialmente aqueles nos níveis superiores da hierarquia socioeconômica - têm benefícios sociais (contam com ativos) e outros - aqueles nos níveis mais baixos dessa hierarquia - enfrentam desvantagens sociais (carecem de ativos). (RODRÍGUEZ, 2000 apud HOGAN; MARANDOLA JR., 2006, p. 26, tradução nossa).<sup>5</sup>

Nesse contexto, a vulnerabilidade está associada às desvantagens sociais que produzem e, ao mesmo tempo, são produtos da interação entre as condições sociais e estruturas territoriais, que geram processos de desigualdade. Rodríguez (2000 apud HOGAN; MARANDOLA JR., 2006, p. 27) assinala esta relação:

[...] a pobreza - em qualquer de suas manifestações (más condições de vida, necesidades básicas insatisfechas, renda insuficiente para o consumo básico) - é um fator de desvantagem social porque desde o início de sua vida, os pobres tem limitações para acessar os circuitos e instituições pelas quais fluem os recursos culturais e de informação, não têm recursos para custear um processo de acumulação e sua própria investidura biogenética é submetida a pressões, exigências e adversidades. (Tradução nossa).<sup>6</sup>

Para o presente estudo, a escolha da vulnerabilidade como enfoque deveu-se ao fato de que:

Ao contrário do enfoque da pobreza, este caminho analítico permite trabalhar não apenas com as necessidades das pessoas mais carentes, mas

---

<sup>5</sup> [...] la segmentación socioeconómica implica algo más que meras distinciones culturales o distribuciones funcionales, ya que importa jerarquías y relaciones asimétricas. Esto significa que ciertos segmentos de la población — específicamente los situados en los niveles superiores de la jerarquía socioeconómica — tienen ventajas sociales (cuentan con activos) y otros — los situados en los niveles inferiores de esta jerarquía — enfrentan desventajas sociales (carecen de activos).

<sup>6</sup> [...] la pobreza – en cualquiera de sus manifestaciones (condiciones de vida precarias, necesidades básicas insatisfechas, ingresos insuficientes para el consumo básico) – constituye un factor de desventaja social, pues, desde El inicio de su vida, los pobres se ven limitados para acceder a los circuitos e instituciones por los que fluyen los recursos culturales y de información, no cuentan con recursos para solventar un proceso de acumulación y su propia dotación biogenética es sometida a presiones, exigencias y adversidades.

também com os recursos e ativos de que elas dispõem para enfrentar os riscos impostos pelas privações vivenciadas. (CUNHA, 2006, p. 12).

Ou seja, leva-se em consideração o grau de autonomia de que aquela população dispõe. A esse respeito, Kaztman (2000, p. 279) afirma que:

A abordagem da vulnerabilidade visa proporcionar um corpo sistemático para observar os diferentes graus de posse, controle e influência que as pessoas têm sobre esses recursos e as estratégias que desenvolvem para mobilizá-los. A ênfase está então na identificação das condições para criar ou reforçar as capacidades das famílias para melhoria contínua e progressivamente autônoma de seu bem-estar. (Tradução nossa).<sup>7</sup>

### 1.1 Conceitos de Vulnerabilidade, Ativos e Estruturas de oportunidades

Diversos autores analisam a vulnerabilidade pela ótica da cidadania, na qual a vulnerabilidade está relacionada com a falta de garantia de direitos do cidadão. A esse respeito, Hopenhayn (2002 apud HOGAN; MARANDOLA, 2006, p. 29) afirma que:

Esta vulnerabilidade expressa-se, portanto, no cerceamento dos direitos, sejam eles econômicos, políticos ou culturais. Aqui, conectam-se a discussão da pobreza e da exclusão: o cerceamento do direito de ter dignidade, de ter saúde, de ter habitação digna, de ser respeitado, de ter participação política, de ser representado, de ser ouvido, de poder falar.

Kowarick (2009, p. 76) também associa a noção de vulnerabilidade com o cerceamento do acesso aos bens da cidadania. Para o autor, a vulnerabilidade está associada à questão da fragilização da cidadania, entendida como:

[...] perda ou ausência de direitos e como precarização de serviços coletivos que garantiam uma gama mínima de proteção pública para grupos carentes de recursos – dinheiro, poder, influência – para enfrentar intempéries nas assim denominadas *metrópoles do subdesenvolvimento industrializado*. (Grifo do autor).

A vulnerabilidade socioeconômica e civil abordada por Kowarick (2009, p. 19) refere-se a “situação de desproteção a que vastas camadas pobres encontram-se submetidas no que concerne às garantias de trabalho, saúde, saneamento, educação e

---

<sup>7</sup> El enfoque de vulnerabilidad procura ofrecer un cuerpo sistemático desde el cual observar los grados variables de posesión, control e influencia que los individuos tienen sobre esos recursos y las estrategias que desarrollan para movilizarlos. El énfasis está puesto entonces en la identificación de las condiciones para generar o reforzar las capacidades propias de los hogares para un mejoramiento sostenido y progresivamente autónomo de su situación de bienestar.

outros componentes que caracterizam os direitos sociais básicos de cidadania”. Nessa concepção, pessoas e áreas vulneráveis do ponto de vista social ou sócio-demográfico, na maioria dos casos, também são vulneráveis em sentido ambiental.

Para Kaztman e Filgueiras (2006 apud CUNHA, 2006, p. 12), a idéia de vulnerabilidade está associada à existência de um risco potencial, como a pobreza, por exemplo, e à “capacidade de resposta das famílias a situações semelhantes, a qual depende do tipo de ativos existente e como este é mobilizado para se aproveitarem as oportunidades oferecidas pelo mercado, pelo Estado e pela sociedade em geral”. A respeito dessa relação entre ativos e estruturas de oportunidades, Kaztman (1999 apud HOGAN e MARANDOLA, 2006, p. 28) afirma que:

Em suma, a vulnerabilidade é entendida como o desajuste entre ativos e a estrutura de oportunidades, proveniente da capacidade dos atores sociais de aproveitar oportunidades em outros âmbitos socioeconômicos e melhorar sua situação, impedindo a deterioração em três principais campos: os recursos pessoais, os recursos de direitos e os recursos em relações sociais.

A vulnerabilidade é capaz de gerar um círculo vicioso, no qual a dificuldade para aproveitar as estruturas de oportunidades se torna um obstáculo para a obtenção de novos ativos e para a manutenção dos já existentes, provocando um agravamento do quadro de vulnerabilidade, como explicita Kaztman (2000, p. 281):

Por vulnerabilidade social entendemos a incapacidade de uma pessoa ou família para aproveitar as oportunidades disponíveis em diferentes áreas socioeconômicas para melhorar sua qualidade de vida ou para evitar sua deterioração. Como as oportunidades perdidas implicam um enfraquecimento do processo de acumulação de ativos, as situações de vulnerabilidade muitas vezes desencadeiam sinergias negativas que tendem a um agravamento progressivo. (Tradução nossa).<sup>8</sup>

Ferreira, Vasconcelo e Penna (2008, p. 13) explicam como a carência de ativos agrava a situação de vulnerabilidade e dificulta o processo de mudança dessa realidade:

A baixa escolaridade, a baixa renda, a falta de acesso à cidadania delineiam o quadro de fragilidade dessa população e de falta de autonomia para mudar a realidade do lugar. Torna-se então vulnerável às condições locais porque não têm aí a possibilidade de desenvolver seu potencial e seus ativos se mantêm imobilizados.

---

<sup>8</sup> Por vulnerabilidad social entendemos la incapacidad de una persona o de un hogar para aprovechar las oportunidades, disponibles en distintos ámbitos socioeconómicos, para mejorar su situación de bienestar o impedir su deterioro. Como el desaprovechamiento de oportunidades implica un debilitamiento del proceso de acumulación de activos, las situaciones de vulnerabilidad suelen desencadenar sinergias negativas que tienden a un agravamiento progresivo.



Ferreira, Vasconcelos e Penna (2008, p. 5) afirmam ainda que “o espaço se apresenta à sociedade com sua estrutura de oportunidades que é relativizada segundo o grau de liberdade de escolha e do poder de decisão do grupo social”. Sendo assim:

Um padrão de ocupação espacial é, então, o resultado dessas escolhas ou decisões, com graus diferentes de liberdade e de empoderamento. A espacialização só confirma as diferenciações sociais existentes e que se tornam espaciais, sem deixar de ser sociais. O padrão de ocupação do território alimenta essas diferenças e vai além delas: leva à **segregação** sócio-espacial e à periferização. Periferização e segregação são fatores a mais de exclusão e significam menos oportunidades de inserção da população. (FERREIRA, VASCONCELOS E PENNA, 2008, p. 4, grifo do autor).

A vulnerabilidade pode ser caracterizada por intermédio dos conceitos de ativos e de estruturas de oportunidades elaborados por Kaztman (2000, p.294), que servem para analisar os meios pelos quais os indivíduos buscam enfrentar uma situação de vulnerabilidade ou melhorar suas condições de vida.

Por ativos, se entende o conjunto de recursos, materiais e imateriais, sobre os quais os indivíduos e as famílias têm o controle, e cuja mobilização permite melhorar seu bem-estar, evitar a deterioração de suas condições de vida, ou reduzir a sua vulnerabilidade. (Tradução nossa).<sup>9</sup>

Sendo assim, “o grau de capacidade de resposta às adversidades ou riscos dependerá, obviamente, da diversidade de recursos a ser mobilizados, além da flexibilidade em sua utilização” (CUNHA et. al. 2006, p 148). Os indivíduos dispõem dos mais variados tipos de recursos, mas para o enfoque desta teoria, o que difere um recurso de um ativo é o grau de controle que eles possuem sobre o recurso e se este possibilita o aproveitamento das estruturas de oportunidade.

Embora os recursos geridos pelas pessoas e pelas famílias sejam múltiplos, do ponto de vista desta abordagem, somente aqueles que permitem o aproveitamento das estruturas de oportunidade do Estado, do mercado e da comunidade constituem ativos. (KAZTMAN, 2000, p.294, tradução nossa).<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Por activos se entiende el conjunto de recursos, materiales e inmateriales, sobre los cuales los individuos y los hogares poseen control, y cuya movilización permite mejorar su situación de bienestar, evitar el deterioro de sus condiciones de vida, o bien disminuir su vulnerabilidad.

<sup>10</sup> Si bien los recursos que manejan las personas y los hogares son múltiples, desde el punto de vista de este enfoque, sólo aquellos que permiten el aprovechamiento de las estructuras de oportunidades del Estado, del mercado y de la comunidad se constituyen en activos.

Ou seja, nem todo recurso constitui um ativo. Essa conversão está fortemente condicionada a elementos macroestruturantes como afirma Kaztman (2000, p.294):

[...] a capacidade de converter os recursos em ativos está fortemente condicionada pelos estilos particulares de desenvolvimento dos países, pela natureza e cobertura dos programas que são promovidos pelo Estado e pelas características do tecido social da comunidade e das famílias. (Tradução nossa).<sup>11</sup>

Além disso, um recurso pode se tornar um ativo, ou deixar de ser um, dependendo do lugar e do momento histórico no qual as estruturas de oportunidades se apresentam. Kaztman (2000, p.279) explica como o conceito pode ser dinâmico:

A abordagem é dinâmica e levanta a questão dos padrões eficazes de mobilidade e integração social. Os recursos administrados pelas famílias são definidos como os ativos com base em sua utilidade para aproveitar a estrutura de oportunidades que se apresenta em um momento histórico e em um lugar particular. O ponto aqui é enfatizar que não tem sentido falar de ativos fora do contexto dos padrões de mobilidade e integração social que definem as estruturas de oportunidade em cada momento. Como esses padrões e estruturas estão continuamente em transformação com o desenvolvimento e os avanços tecnológicos, certos recursos domésticos deixam de ser ativos e outros passam a ser. (Tradução nossa).<sup>12</sup>

Kaztman (2000, p.279) afirma que a utilização do conceito de ativos exige que a percepção da população seja levada em conta, uma vez que “tanto na identificação dos ativos como na forma como estes se articulam para o cumprimento das metas dos lares, a abordagem faz um reconhecimento explícito da visão dos atores.”(Tradução nossa)<sup>13</sup>

O reconhecimento da visão dos atores, segundo Kaztman (2000, p.279), permite ainda identificar as barreiras que dificultam a utilização dos ativos e fornece subsídios para a elaboração e implantação de políticas mais eficazes para a população que possui menos capacidade de resposta às situações de risco. Segundo este autor:

---

<sup>11</sup> [...] la posibilidad de convertir recursos en activos está fuertemente condicionada por los particulares estilos de desarrollo de los países, por la naturaleza y cobertura de los programas que se promueven desde el Estado y por las características del tejido social de la comunidad y de las familias.

<sup>12</sup> El enfoque es dinámico y obliga a preguntarse por los patrones efectivos de movilidad e integración social. Los recursos que maneja el hogar se definen como activos en función de su utilidad para aprovechar la estructura de oportunidades que se presenta en un momento histórico y en un lugar determinado. Lo importante aquí es subrayar que no tiene sentido hablar de activos fuera del contexto de los patrones de movilidad e integración social que definen las estructuras de oportunidades en cada momento. Como dichos patrones y estructuras se transforman continuamente con el desarrollo y el progreso técnico, ciertos recursos de los hogares pierden su carácter de activos y otros lo ganan.

<sup>13</sup> “tanto en la identificación de los activos como en la forma en que estos se articulan para el logro de las metas de los hogares, el enfoque hace un reconocimiento explícito de la visión de los actores.”

Considerar a visão dos atores também facilita a investigação das barreiras que impedem algumas famílias de incorporar ativos efetivamente importantes para a mobilidade e integração na sociedade, ou, quando incorporados, usá-los de forma eficaz para aproveitar a estrutura de oportunidades existente. Tais conhecimentos fornecem antecedentes úteis para melhorar o desenho e a implementação de políticas de apoio a categorias vulneráveis da população, aproveitando as sinergias e evitando resistências. (Tradução nossa).<sup>14</sup>

Ao abordar a dificuldade para se mensurar a vulnerabilidade Cunha et. al. (2006, p. 149) propõe que a identificação dos ativos seja utilizada de forma a criar um tipo de gradiente que possibilite identificar as fraquezas de uma população. Eles consideram que:

O caráter multifacetado da vulnerabilidade implica que não necessariamente se deva trabalhar com uma categoria dicotômica do tipo vulnerável versus não vulnerável. Pode-se criar uma espécie de gradiente de situações a partir do qual se possa melhor identificar as principais “debilidades” (ou conjunto delas) de cada segmento socioespacial da população. Contudo, tal gradiente apenas poderia ser construído – ao menos teoricamente – a partir da identificação das fontes dos ativos disponíveis para os indivíduos e/ou famílias.

Para classificar os diferentes tipos de ativos, Kaztman (2000) leva em conta as diferenças entre a sua lógica de produção e reprodução, seu uso, e seus atributos, que têm impacto nas estratégias de acumulação, consumo, aquisição e proteção destes ativos.

Uma vez que o enfoque é flexível, ele permite que as análises dêem destaque para um dos tipos de ativo, ou para uma de suas fontes, por exemplo.

A abordagem é flexível, porque a seleção das dimensões que definem os ativos (físico, financeiro, humano, social), bem como sua especial dependência das estruturas de oportunidades, permitem combinar as contribuições que, na explicação da pobreza, vêm de diferentes paradigmas, alguns com destaque para o estado, alguns com ênfase no mercado e outros na sociedade. (KAZTMAN, 2000 p. 279, tradução nossa).<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> La consideración de la visión de los actores facilita además la investigación de las barreras que impiden a algunos hogares incorporar los activos que efectivamente importan para la movilidad y la integración en la sociedad o, cuando los tienen incorporados, utilizarlos efectivamente para aprovechar la estructura de oportunidades existentes. Tales conocimientos proveen antecedentes útiles para mejorar el diseño y la implementación de políticas en apoyo a categorías vulnerables de la población, aprovechando sinergias y evitando resistencias.

<sup>15</sup> El enfoque es flexible, por cuanto la selección de las dimensiones en las que se definen los activos (físicos, financieros, humanos, sociales), así como su particular dependencia de las estructuras de oportunidades, permite conjugar los aportes que en la explicación de la pobreza provienen de distintos paradigmas, algunos con acento en el estado, otros con acento en el mercado y otros con acento en la sociedad.

Dentre a classificação proposta por Kaztman (2000), podemos destacar, para efeito deste estudo, dois tipos de ativos (ou capitais), são eles o capital físico e o capital humano.

O capital físico se divide em capital financeiro e capital físico propriamente dito. O capital financeiro se refere a recursos como a poupança, renda e acesso ao crédito, ações e títulos. A característica fundamental deste tipo de capital é a sua alta liquidez e multifuncionalidade.

Já o capital físico propriamente dito se refere basicamente a bens materiais, incluindo habitação, animais, máquinas e meios próprios de transporte. Possui menor liquidez, embora em muitos casos, tenha um potencial de uso quase tão largo como o capital financeiro.

O capital humano, por sua vez, possui menor liquidez que os capitais anteriores, além de estar sujeito à desvalorização por fatores que estão fora do controle do indivíduo, como as mudanças no modo de produção. Em nível individual, tem como alguns de seus atributos básicos o estado de saúde, a qualificação, as competências e as habilidades.

Kaztman (2006, p. 73) afirma que “as funções das estruturas de oportunidades podem ser classificadas em dois grandes grupos: as que provêm novos ativos ou regeneram aqueles esgotados e as que facilitam um uso mais eficiente dos recursos já disponíveis nos domicílios”. Kaztman (2000, p. 299) define as estruturas de oportunidade da seguinte forma:

As estruturas de oportunidades se definem como probabilidades de acesso a bens, serviços ou atividades que afetem o bem-estar familiar, porque eles facilitam o uso de recursos próprios ou fornecem recursos novos, úteis para a mobilidade e integração social através dos canais existentes. (Tradução nossa).<sup>16</sup>

As estruturas de oportunidade recebem este nome porque os meios para alcançar o bem-estar estão estreitamente vinculados entre si, “de modo que o acesso a determinados bens, serviços ou atividades, fornece recursos que facilitam o acesso a outras oportunidades” (KAZTMAN, 2000, p.299, tradução nossa)<sup>17</sup>. Os indivíduos podem utilizar ou não essas oportunidades, dependendo de suas preferências e

---

<sup>16</sup> Las estructuras de oportunidades se definen como probabilidades de acceso a bienes, servicios o a actividades que inciden sobre el bienestar del hogar porque le facilitan el uso de recursos propios o le suministran recursos nuevos, útiles para la movilidad e integración social a través de los canales existentes.

<sup>17</sup> “de modo que el acceso a determinados bienes, servicios o actividades provee recursos que facilitan el acceso a otras oportunidades”

capacidades, mas não as podem modificar individualmente, embora possam se mobilizar para tentar modificá-la coletivamente.

Para Kaztman (2000, p. 301), o Estado, o mercado e a sociedade contribuem, com funções distintas e interligadas, ao grau de abertura e eficácia das estruturas de oportunidades, sendo o Estado, o que atua de forma mais significativa, uma vez que ele pode agir como:

[...] fornecedor direto de ativos físicos e de recursos humanos, através da disponibilização de habitações, de educação e de saúde pública, e como fornecedor indireto, facilitando o acesso a ativos através de crédito à microempresa ou habitação, ou tornando possível uma utilização mais eficiente dos recursos familiares. (Tradução nossa).<sup>18</sup>

Portanto, os tipos de ativos existentes, e como eles são mobilizados para se aproveitar as estruturas de oportunidade oferecidas pelo Estado, pelo mercado e pela sociedade, possibilitam aos indivíduos enfrentar um quadro de vulnerabilidade, bem como melhorar suas condições de vida.

## **1.2 Vulnerabilidade e políticas públicas para população de baixa renda**

Kowarick (2009, p. 81) afirma que a moradia é um componente fundamental na determinação do padrão de vida urbana, e que “deve ser ressaltado devido à precariedade de boa parcela das habitações e porque inexistem políticas habitacionais massivas voltadas para a população de baixa renda.”

A preocupação com a qualidade da moradia no Brasil se justifica em função do elevado número de pessoas vivendo em favelas no país. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2010, 6% da população do país, ou 11,4 milhões de pessoas, moravam no que o IBGE denominou aglomerado subnormal, termo utilizado com o objetivo de abarcar a diversidade de assentamentos irregulares existentes no país, conhecidos como favelas, mocambos, palafitas dentre outros.

---

<sup>18</sup> [...] proveedor directo de activos físicos y en recursos humanos, a través de la asignación de viviendas y de la educación y la salud pública, y como proveedor indirecto, facilitando el acceso a activos a través de los créditos para microempresas o para vivienda, o haciendo posible un uso mas eficiente de los recursos de los hogares.

As favelas são entendidas aqui como “ocupação de terra alheia, pública ou privada, cujas unidades habitacionais, barracos de madeira ou casas de alvenaria, estão presentes em boa parte das cidades médias e grandes do Brasil, muitas situadas em zonas insalubres ou em áreas de risco” (KOWARICK, 2009, p 81).

Ainda a respeito da caracterização deste tipo de ocupação, Pasternak (1996 apud KOWARIC, 2009 p.81) afirma que:

[...] habitar em favelas representa viver em um meio ambiente sujeito a altos índices de degradação e contaminação. Contaminação e degradação tendo em conta o destino dos dejetos, a baixa proporção de unidades habitacionais ligadas à rede de esgoto, ao grande número de aglomerados à margem de córregos sujeitos a inundações e à erosão ou em áreas de acentuada declividade.

Por meio de políticas públicas, é possível gerar desenvolvimento e alterar o quadro de vulnerabilidade em que grande parte dessa população se encontra. Heidemann (2009, p. 28) discorre sobre as diversas concepções de políticas públicas:

Em termos político-administrativos, o desenvolvimento de uma sociedade resulta de decisões formuladas e implementadas pelos governos dos Estados nacionais, subnacionais e supranacionais em conjunto com as demais forças vivas da sociedade, sobretudo as forças de mercado em seu sentido lato. Em seu conjunto, essas decisões e ações de governo e de outros atores sociais constituem o que se conhece com o nome genérico de *políticas públicas*. (Grifo do autor).

Embora destaque a importância do governo, esta definição atenta para o fato de que múltiplos atores participam do processo de elaboração e implementação das políticas públicas, ou seja, ela não está restrita ao âmbito governamental.

A perspectiva de política pública vai além da perspectiva de políticas governamentais, na medida em que o governo, com sua estrutura administrativa, não é a única instituição a servir a comunidade política, isto é, a promover “políticas públicas”. (HEIDEMANN, 2009, p. 31).

Nesse sentido, Organizações Não Governamentais (ONGs) e associações, por exemplo, são capazes de realizar um serviço público local, mesmo sem auxílio de uma instância governamental.

Para Dye (2005 apud HEIDEMANN, 2009, p. 30), “a política pública é tudo o que os governos decidem fazer ou deixar de fazer”. Embora sucinto, este conceito traz uma implicação extremamente relevante, a intencionalidade da inação. É por isso que o autor inclui “a inação como uma política, embora ela seja de natureza negativa; a

ausência de ações em relação a uma questão traduz a decisão de nada se fazer em relação a ela ou a própria inação como fato objetivo” (DYE, 2005 apud HEIDEMANN, 2009, p. 30).

Ao abordar a relação entre políticas públicas e desenvolvimento, Rossetto, Johnson e Rossetto (2011, p. 20) afirmam que “o desenvolvimento demanda a existência de protagonistas que articulem as ações dos diversos atores sociais em torno de objetivos comuns, papel desempenhado preponderantemente pelas políticas públicas”. Portanto, embora as políticas públicas se configurem como um meio para gerar desenvolvimento, se faz necessário o reconhecimento da importância dos diversos atores. A respeito desta concepção, Souza (2006, p. 60) ressalta a importância de se levar em conta os anseios da população:

O desenvolvimento é entendido como uma *mudança social positiva*. O conteúdo dessa mudança, todavia, é tido como não devendo ser definido a priori, à revelia dos desejos e expectativas dos grupos sociais concretos, com seus valores culturais próprios e suas particularidades histórico-geográficas. (Grifo do autor).

Nessa linha de pensamento Heidemann (2009, p. 28) aponta que:

[...] o “desenvolvimento” como um alvo a ser perseguido deve ser qualificado para representar de fato um “bem público”; um processo de desenvolvimento que cristaliza desigualdades sociais, ou que destrói a natureza, por exemplo, não será visto como um “bem público”.

As políticas públicas devem então visar à melhoria na qualidade de vida da população, entendida como a “crescente satisfação das necessidades – tanto básicas quanto não básicas, tanto materiais quanto imateriais – de uma parcela cada vez maior da população” (SOUZA, 2006, p 62).

Para Moser (1996, 1997 apud SOUZA, 2006, p. 71) as políticas públicas devem ter como objetivo facilitar e potencializar a utilização dos ativos que já estão à disposição dos domicílios para enfrentar as situações de adversidade, na medida em que partam do “reconhecimento de que a sustentabilidade do bem-estar tem a ver com o fortalecimento das estratégias que já fazem parte das capacidades autônomas dos domicílios para melhorar suas condições de vida”.

## **2 POLÍTICAS PARA A HABITAÇÃO DA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA NO BRASIL**

A respeito das razões pelas quais o governo passou a intervir na questão habitacional, Bonduki (1994, p.724) afirma que:

[...] a produção estatal de moradias para os trabalhadores representa o reconhecimento oficial de que a questão habitacional não seria equacionada apenas através do investimento privado, requerendo, necessariamente, intervenção do poder público.

A incapacidade (ou falta de interesse) da iniciativa privada de atender a demanda habitacional da camada mais pobre da população provocou uma mudança na visão que se tinha da intervenção estatal na questão.

Ao contrário do que ocorria antes de 30, quando a participação estatal na produção de moradia era considerada “uma concorrência desleal à iniciativa privada”, a partir do Governo Vargas forma-se uma forte corrente de opinião segundo a qual torna-se indispensável a intervenção do Estado. Assim, ninguém contesta, em tese, esta ingerência do governo num setor de produção até então praticamente cativo da iniciativa privada. (BONDUKI, 1994, P. 724).

Em 1º de maio de 1946 foi criada a Fundação Casa Popular (FCP), através do Decreto-Lei 9.218, que representou “o primeiro órgão em âmbito nacional voltado para prover habitações às populações de baixa renda” (SILVA, 1989, p.40). A função da FCP era promover a construção de casas populares para o suprimento do déficit habitacional da classe trabalhadora do país, entretanto, as ações realizadas no âmbito dessa política foram incapazes de atingir tal objetivo. Um dos motivos que impossibilitaram a maior eficácia dessa política foi o favorecimento de certos estados em detrimento de outros, como aponta Melo (1990, p. 52):

Os critérios (de implementação da FCP) baseavam-se na população e no nível de arrecadação do estado. Tais critérios beneficiavam claramente os estados maiores e mais ricos, o que era reforçado pelo fato de que as prefeituras desses estados dispunham de melhores recursos técnicos. Isto lhes permitia criar comissões locais e apresentar dados objetivos sobre suas necessidades de habitação.

A FCP foi extinta durante o regime militar, e para lidar com a questão da habitação, foi criada em seu lugar a Lei nº 4380/64, de 21 de agosto de 1964, que instituiu o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro de Habitação



(SFH). O BNH/SFH impulsionou o mercado imobiliário, mas não atendeu de fato à demanda da população brasileira por habitação. Maricato (2001, p.20) explica o processo da seguinte forma:

[...] foi com a implementação do SFH, em 1964, que o mercado de produção imobiliária privada, baseado no edifício de apartamentos, se consolidou por meio de uma explosão imobiliária. [...] Infelizmente o financiamento imobiliário não impulsionou a democratização do acesso a terra via instituição da função social da propriedade. [...] Para a maior parte da população que buscava moradia nas cidades o mercado não se abriu. O acesso das classes médias e altas foi priorizado.

A atuação do SFH/BNH promoveu desenvolvimento econômico no país, contudo, falhou em cumprir sua função social de superar o déficit de habitação, como afirma Botega (2008, p. 7):

[...] o SFH/BNH era na verdade um eficaz agente de dinamização da economia nacional desempenhando um importante papel junto ao capital imobiliário nacional, fugindo do seu objetivo principal, pelo menos o que era dito, de ser o indutor das políticas habitacionais para superação do déficit de moradia.

Embora o número de habitações financiadas por essa política seja expressivo, deve ser ressaltado que a grande maioria dos beneficiados não fazia parte da população de baixa renda, conforme demonstra Santos (1999, p. 17):

É praticamente consensual na literatura a visão de que o SFH apresentou desempenho bastante significativo ao longo do regime militar, quando financiou algo em torno de 400 mil unidades habitacionais anuais no seu período de auge [...]. No entanto, o sistema foi incapaz de atender às populações de baixa renda. Com efeito, somente 33,5% das unidades habitacionais financiadas pelo SFH ao longo da existência do BNH foram destinadas à habitação de interesse social.

O BNH não resistiu à crise inflacionária que atingiu o país no início da década de 1980 e foi extinto em novembro de 1986. Posteriormente foi incorporado pela Caixa Econômica Federal, “tornando a questão habitacional uma mera política setorial para esta instituição que não possuía qualquer tradição com relação ao tema” (BOTEGA, 2008, p. 11).

Outra política de âmbito nacional que merece destaque é a Política Nacional de Habitação (PNH), criada em 2004 após diversas conferências municipais que contaram com a participação da sociedade civil. Propôs mudanças no tratamento da questão da

habitação, a começar pela articulação entre as diferentes esferas do poder e as outras políticas públicas, como o Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano.

A elaboração e a implementação da Política Nacional de Habitação obedecem a princípios e diretrizes que tem como principal meta garantir à população, especialmente a de baixa renda, o acesso à habitação digna, e considera fundamental para atingir os seus objetivos a integração entre a política habitacional e a política nacional de desenvolvimento urbano. (BRASIL, 2004, p. 29).

Ao se observar os objetivos propostos pela PNH, fica evidente a tentativa de ruptura com as políticas anteriores no que tange à forma de se combater o problema, que agora passa a ser tratada de forma articulada entre diferente setores.

[...] articulação da política habitacional com as políticas fundiária, de infraestrutura e saneamento ambiental e de mobilidade e transporte em consonância com as diretrizes de política urbana e demais políticas sociais, de forma a garantir a inclusão cidadã. (BRASIL, 2004, p. 36)

Dentre os principais objetivos da Política Nacional de Habitação estão: universalizar o acesso à moradia digna; promover a urbanização, regularização e inserção dos assentamentos precários à cidade; tornar a questão habitacional uma prioridade nacional, interagindo, articulando e mobilizando os diferentes níveis de governo e fontes; democratizar o acesso à terra urbanizada e ao mercado secundário de imóveis; ampliar a produtividade e melhorar a qualidade na produção habitacional e incentivar a geração de empregos e renda dinamizando a economia, apoiando-se na capacidade que a indústria da construção apresenta em mobilizar a mão-de-obra (Brasil, 2004, 31).

Apesar dos avanços recentes, ao se analisar de modo geral as políticas habitacionais adotadas pelos diferentes governos no Brasil, se observa que elas se adequavam aos interesses da reprodução das relações capitalistas de produção, em detrimento das necessidades das camadas mais pobres da população, agravando o problema do déficit habitacional, como afirma Botega (2008, p. 13):

[...] a lógica de subordinar a política urbana e habitacional aos interesses da reprodução das relações capitalistas de produção tem orientado a ação do Estado. Esta lógica tem se demonstrado ao mesmo tempo uma forte fonte de lucro para o capital imobiliário e extremamente incompatível com as necessidades das classes populares, gerando uma sociedade urbana excludente e uma estrutura de cidade fortemente segregada, que tem na falta de moradia uma de suas características principais.

## **2.1 Contribuições do Estatuto das Cidades**

Em 1988 a nova Constituição deixou a cargo do município a execução da organização urbana, por meio do Plano Diretor. O governo federal deveria “criar condições financeiras e instrumentos jurídicos para que as cidades enfrentem os problemas” (PENNA, 1991, 23).

A Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, estabelece “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (Cap. I, art. 1º, par. Único). Dispõe que “a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno funcionamento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (art.2º) (BRASIL, 2001).

Segundo Rodrigues (2004, p. 12), no Estatuto “a cidade é compreendida como produto coletivo e não apenas decorrente dos agentes tipicamente capitalistas. Torna explícito que a população urbana não é a causa dos problemas e que estes devem ser analisados na complexidade da produção das e nas cidades.” Além disso, a autora acredita que o documento “inova ao reconhecer a cidade real, a necessidade de legitimar, legalizar as áreas ocupadas por moradias” (RODRIGUES, 2004, p. 12).

A Lei estabelece novos critérios para parcelamento do solo, inclui a obrigatoriedade de participação da sociedade civil na elaboração do Plano Diretor Municipal, tido como propulsor de gestão coletiva e considera o Município como unidade de planejamento do seu espaço territorial.

No Estatuto da Cidade estão presentes diversos instrumentos para possibilitar o processo de regularização fundiária das ocupações irregulares de baixa renda, os mais relevantes para este estudo são a Gestão Democrática das Cidades, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), o Usucapião Especial de Imóvel Urbano e a Concessão de Direito Real de Uso, que serão abordados a seguir.

### **2.1.1 Gestão Democrática das Cidades**

A Gestão Democrática das Cidades é abordada no Capítulo IV da Lei Federal 10.257/2001. O artigo 43 prevê diversos instrumentos para ampliar a participação popular na administração pública:

- órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- debates, audiências e consultas públicas;
- conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Há ainda o artigo 44, que estabelece que a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, é condição obrigatória para sua aprovação pelo poder legislativo local.

### **2.1.2 Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS**

A classificação das Zonas Especiais de Interesse Social está prevista como um dos instrumentos de regularização fundiária na alínea “f”, do inciso V do artigo 4º do Estatuto da Cidade.

A concepção básica do instrumento das ZEIS é incluir, no zoneamento da cidade, uma categoria que permita, mediante um plano específico de urbanização, o estabelecimento de um padrão urbanístico próprio para o assentamento.

O conceito envolve a flexibilização dos parâmetros urbanísticos quanto ao uso, ocupação e parcelamento do solo, a partir do reconhecimento das tipicidades locais, para facilitação da regularização fundiária do assentamento.

### **2.1.3 Usucapião Especial de Imóvel Urbano**

De acordo com o artigo 183, aquele que “possuir, como sua, área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família” passa a ter domínio sobre a área, contanto que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

O artigo 10 do Estatuto possibilitou ainda o usucapião coletivo em áreas acima de 250m<sup>2</sup>, ocupadas por população de baixa renda para moradia, durante o prazo ininterrupto e sem oposição de cinco anos.

A regularização fundiária das áreas urbanas ocupadas por populações de baixa renda visando à incorporação na cidade legal foi a razão da previsão do Usucapião Urbano coletivo como instrumento de regularização fundiária no Estatuto da Cidade. Somente as áreas urbanas particulares, com mais de duzentos e cinquenta metros ocupados por população de baixa renda, são passíveis de serem adquiridas por esta ferramenta. Se a área urbana for ocupada por população de renda média ou alta, este instrumento não pode ser aplicado. Conforme o § 3 do art. 183 da Constituição Federal de 1988, as áreas públicas não são passíveis de serem usucapiadas. Para esses casos devem ser aplicadas a Concessão de Uso Especial para Moradia ou a Concessão de Direito Real de Uso, que serão abordadas a seguir.

#### **2.1.4 Concessão de Direito Real de Uso**

Na medida em que é vetada a aquisição do domínio pleno sobre as terras públicas através de usucapião, conforme o § 3 do artigo 183, a Concessão de Direito Real de Uso é o instrumento hábil para a regularização fundiária das terras públicas informalmente ocupadas pela população de baixa-renda.

Tendo em vista que o Usucapião Urbano serve para garantir uma destinação social para os imóveis urbanos privados, visando atender à função social da propriedade, a concessão de uso deve ser utilizada para atingir esse objetivo com relação aos imóveis públicos urbanos. Quando se fala em função social da propriedade urbana, esse princípio é norteador, como condição de garantia tanto para o exercício da propriedade urbana privada como pública.

A Concessão de Direito Real de Uso tem sido utilizada para a regularização fundiária de áreas públicas. Nessa modalidade, pode haver a transferência de domínio útil do bem público desde que atendidos a regra geral de observância do interesse público e os demais requisitos legais. Meirelles (2001 apud LIMA 2002, p. 6) define a Concessão de Direito Real de Uso da seguinte forma:

[...] é o contrato pelo qual a Administração transfere o uso remunerado ou gratuito de terreno público a particular, como direito real resolúvel, para que dele se utilize em fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social.

A Concessão de Direito Real de Uso de imóveis públicos pode ser contratada coletivamente nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área.

### **3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DO GDF PARA A HABITAÇÃO DA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA NA VILA ESTRUTURAL: A IMPLANTAÇÃO DO PROJETO INTEGRADO VILA ESTRUTURAL – PIVE**

A Cidade Estrutural fica à cerca de 15km do centro do Plano Piloto, está localizada às margens da rodovia DF-095 (Estrada Parque Ceilândia, também conhecida como Via Estrutural), ocupa uma área de cerca de 154 hectares e possui uma população estimada em 25,7 mil habitantes, de acordo com o PDAD 2011.

Após a inauguração de Brasília, na década de 60, começaram a surgir ao redor do lixão recém-criado barracos de catadores que retiravam do lixo o seu sustento. Em 1989, foi criado o Setor Complementar de Indústria e Abastecimento (Scia) ao lado da Via Estrutural. Nessa época se previa a remoção da ocupação para outro local, inclusive diversas tentativas foram realizadas neste sentido.

Segundo dados da Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan), no início da década de 90 a ocupação irregular contava com pouco menos de 100 domicílios localizados ao lado do lixão. Posteriormente ela foi nomeada Vila Estrutural e incorporada à Região Administrativa do Guará. Em 1993, segundo levantamento do Instituto de Desenvolvimento Habitacional (Idhab), já eram mais de 500 domicílios.

Em janeiro de 2004, o Scia foi transformado na Região Administrativa XXV, por meio da Lei nº 3.315, tendo a Estrutural como sua sede urbana e também contando com a Cidade do Automóvel, área destinada para a instalação de concessionárias.

Embora na época os técnicos da antiga Secretaria do Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia (Sematec) tenham considerado a área imprópria para habitação em função dos gases, do chorume e da proximidade com o Parque Nacional de Brasília, foram feitas várias tentativas de fixação dos moradores pela Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF). Em 1995 e em 1999, a CLDF aprovou duas leis criando, respectivamente, a Cidade Estrutural e a Vila Operária, mas ambas foram vetadas pelo Poder Executivo local.

A expectativa dos moradores com a possibilidade da fixação provocou um aumento vertiginoso no número de barracos durante a década de 90. Em 1995, por exemplo, no período entre a aprovação da lei na CLDF que criaria a Estrutural e o veto do governador, foram construídos, em média, 100 barracos por dia. As tentativas do governo de impedir a criação de novos barracos, bem como de desocupar a área foram mal-sucedidas.

Em 1º de fevereiro de 2002, por meio da Lei Complementar nº 530, a área da Estrutural foi classificada como Zona Habitacional de Interesse Social e Público (ZHISP). A Lei também estabelecia uma faixa de tamponamento de 300 metros entre a ocupação e o Parque Nacional de Brasília. No entanto, sua regularização definitiva sofreu entraves, em razão de implicações ambientais, sendo necessária a elaboração de um Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA).

O Estudo de Impacto Ambiental foi divulgado no dia 19 de abril de 2004, em audiência pública. Dentre as suas recomendações, fixa a população atual, desde que seja executado um plano radical de reurbanização e sejam tomadas medidas de controle ambiental, como a desativação do aterro sanitário e a criação de uma zona tampão entre o assentamento e o aterro, reduzindo a pressão sobre o Parque Nacional de Brasília.

Em 24 de janeiro de 2006, a Lei Complementar nº 530 foi revogada em função da Lei Complementar nº 715, que classifica a Vila Estrutural como Zona Especial de Interesse Social. Nesta lei, o projeto urbanístico do parcelamento urbano contempla as restrições físico-ambientais e medidas mitigadoras recomendadas pelo EIA/RIMA e que integram a licença ambiental. Com a sua publicação ficou determinado que as construções localizadas em áreas consideradas de risco ambiental deveriam ser removidas.

A Cidade Estrutural foi enfim regularizada por meio do Decreto nº 33.781, de 11 de julho de 2012, que aprova o parcelamento urbano do solo. Segundo o portal eletrônico da Terracap<sup>19</sup>, regularização fundiária é conceituada como:

[...] um processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária.

As obras e ações necessárias para a regularização fundiária da região são contempladas no Projeto Integrado Vila Estrutural.

---

<sup>19</sup> <http://www.terracap.df.gov.br/internet/index.php?dmnid=30&scant=35&scid=274>. Acesso em:



Antes de analisar o processo de implantação do programa e quais foram seus impactos na população, se faz necessário delinear o quadro de vulnerabilidade em que se encontravam os habitantes da Estrutural até o início do programa.

### **3.1 Quadro de Vulnerabilidade da população da Estrutural antes do PIVE**

O quadro de vulnerabilidade em que se encontrava a população da Estrutural antes do início da implantação do PIVE era provocado por diversos fatores, dentre os quais se destacam a escassez de ativos e de estruturas de oportunidades e a presença do Lixão. Até o início das obras previstas pelo PIVE, em 2008, a falta de infraestrutura urbana e a precariedade na oferta de serviços públicos à população eram características marcantes da cidade.

Existia em funcionamento na cidade apenas um posto da Polícia Civil e um da Polícia Militar, que não eram suficientes para conter as altas taxas de criminalidade. A Tabela 1 mostra a taxa de homicídios por 10.000 habitantes nas Regiões Administrativas do DF nos anos de 2008 e 2009. Nela é possível observar a enorme disparidade entre as taxas de homicídio da Estrutural e as das outras Regiões Administrativas.

**Tabela 1- Taxa de homicídios por 10.000 habitantes nas Regiões Administrativas do DF nos anos de 2008 e 2009**

<b>Região Administrativas</b>	<b>Tx. 10.000 hab. 2008</b>	<b>Tx. 10.000 hab. 2009</b>
Águas Claras	3.4	2.1
Brasília	1.1	1.0
Brazlândia	6.5	5.7
Candangolândia	2.2	1.5
Ceilândia	3.6	3.0
Cruzeiro	0.5	0.5
Estrutural	18.6	20.7
Gama	3.1	2.1
Guará	1.2	0.7
Itapoã	5.4	4.5
Lago Norte	1.3	0.0
Lago Sul	0.0	0.4
Núcleo Bandeirante	4.0	0.0
Paranoá	4.8	4.3
Park Way	1.0	1.6
Planaltina	4.3	4.3
Recanto das Emas	3.0	3.6
Riacho Fundo	3.5	2.3
Riacho Fundo II	2.3	3.8
Samambaia	5.0	3.7
Santa Maria	5.1	3.8
São Sebastião	3.6	3.3
Sobradinho	2.1	1.3
Sobradinho II	1.9	1.0
Sudeste/Octogonal	0.2	0.0
Taguatinga	1.7	0.9
Varjão	8.4	6.7

Fonte: Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime – UNODOC, 2011, p. 36.

A taxa de homicídios por 10.000 habitantes na Estrutural era de 18,6 em 2008 e de 20,7 em 2009, superando com folga a segunda RA mais violenta, o Varjão, cujas taxas eram de 8,4 em 2008 e 6,7 em 2009. Ferreira, Vasconcelo e Penna (2008, p. 4) explicam a relação entre a criminalidade e a pobreza e como isso contribui para o agravamento da vulnerabilidade da população de baixa renda:

A criminalidade se favorece da pobreza que se torna funcional para o crime e este contribui para aumentá-la, inclusive gerando novas exclusões pela via da inclusão de jovens pobres no vício e na criminalidade, na cooptação das comunidades carentes e no descrédito nas instituições da sociedade organizada. Assim como a violência, outras ações perversas atuam sobre a população, nesse lugar. Criam-se, então, os territórios de risco que alimentam as exclusões e a vulnerabilidade.

O perfil socioeconômico da população da Estrutural sempre foi caracterizado pela baixa renda e pelo baixo nível de instrução, dois ativos que exercem grande influência na qualidade de vida. Um dos elementos que contribuem para a situação precária da educação na cidade é o fato de que havia apenas uma escola provisória com atendimento de Jardim da Infância e primeira série do ensino fundamental, além disso, todas as creches existentes eram administradas por organizações não-governamentais e instituições religiosas. Isso somado à dificuldade das crianças em se deslocar da Estrutural para escolas de outras cidades, muito em função das poucas linhas de ônibus, contribuiu para a evasão escolar dos jovens da cidade.

De acordo com o PDAD 2004, 51,1% da população da Estrutural possuía como formação apenas o 1º grau incompleto. A falta de qualificação é um dos principais motivos pelos quais grande parte da população não conseguia obter um emprego formal e com remuneração satisfatória. A esse respeito Kaztman e Filgueira (2006, p. 75) afirmam que “a conseqüente elevação dos patamares de habilidades cognitivas e as destrezas sociais que dão acesso ao que a OIT chama de ‘emprego decente’ implicam forte estreitamento da estrutura de oportunidades do mercado de trabalho para os trabalhadores de menor qualificação”. Ainda de acordo com dados do PDAD 2004, 73,9% da população da Estrutural recebia até dois salários mínimos por mês. A quantidade de pessoas que retirava seu sustento do Lixão na época se expressava na taxa de trabalhadores autônomos da cidade, que em 2004 era de 36,2%. Kowarick (2002 apud HOGAN; MARANDOLA, 2006, p. 30) mostra a relação entre as formas precárias de emprego e a vulnerabilidade:

[...] esta situação de vulnerabilidade é decorrente do desenraizamento social e econômico, associada principalmente a formas de emprego irregular, informal, intermitente ou ocasional. Estes enfraquecem os laços de sociabilidade primária (família, parentela, bairro, vida associativa e o próprio mundo do trabalho), trazendo, evidentemente, conseqüências diretas para a cidadania, o acesso aos direitos e a exposição a riscos de toda sorte.

Esta relação fica evidente ao se analisar a situação dos catadores do Lixão, que trabalham em péssimas condições, em um ambiente insalubre e precário em função do mau cheiro, da fumaça produzida pela combustão dos gases, dos urubus e das moscas. Os riscos de contaminação e de acidentes são frequentes em função da existência de materiais cortantes e infectantes e do fato de que muitos catadores não utilizam material de proteção, como máscara, luvas e botas. Além disso, a disputa entre os próprios

catadores em busca do melhor material faz com que eles se amontoem ao redor dos caminhões de lixo, não sendo raros os casos de atropelamento. Em função da ausência de direitos trabalhistas, quando um catador ficasse impossibilitado de trabalhar, a renda de sua família era seriamente comprometida.

Mas não é apenas aos catadores que o Lixão constitui uma ameaça. Ele sempre ofereceu riscos à saúde de todos os moradores da cidade, que convivem com o mau cheiro, os vetores de doenças e o chorume.

Não havia tratamento de esgoto sanitário, embora parte da rede de esgoto condominial já estivesse implantada. O uso de fossas, construídas de forma precária e muito próximas umas das outras, constituía um sério fator de risco à saúde, principalmente na época das chuvas, quando essas fossas transbordavam e despejavam seu conteúdo pelas ruas de terra, exalando mau cheiro e atraindo diversos tipos de vetores. Existia apenas um posto de saúde provisório e dois postos de atendimento do programa Saúde da Família, incapazes de atender a demanda da população, que por sua vez se dirigia a outras cidades em busca de atendimento.

O estado de saúde de um indivíduo é um ativo que por si só já exerce grande influência em sua qualidade de vida. Além disso, ele influi na capacidade do indivíduo de manter certos ativos, como a renda, e de adquirir novos. Na Estrutural, a falta de estruturas de oportunidades e a presença de diversos fatores de risco contribuíram para a degradação do capital físico e humano da população ao longo dos anos, além de dificultar a obtenção de novos ativos. Nesse contexto, surge o PIVE como uma política pública que visa alterar o quadro de vulnerabilidade da população da Estrutural.

### **3.2 Caracterização do PIVE**

O PIVE é a principal intervenção do componente de Inclusão Social e Redução da Pobreza do programa Brasília Sustentável, e tem como objetivo a regularização fundiária e a urbanização da Vila Estrutural.

As intervenções na Vila Estrutural visam o seu desenvolvimento sustentável, a ser alcançado por meio de ações de urbanização da área e de seu entorno, melhoria da qualidade das habitações, saneamento ambiental, gestão territorial e de recursos hídricos e fortalecimento institucional dos gestores locais, somadas a ações voltadas para a inclusão social da sua população mediante a inserção no mercado de trabalho e o exercício pleno da cidadania. (DISTRITO FEDERAL, 2008, p. 10)

Para alcançar esses objetivos, foram elaborados projetos que contemplam recuperação ambiental, coleta de resíduos sólidos, drenagem pluvial, sistema viário, paisagismo, complementação da rede de energia elétrica e de iluminação pública, abastecimento de água e esgotamento sanitário e de equipamentos públicos comunitários. Além disso, foi elaborado um plano de relocação e reassentamento de parte da população, decorrente da necessidade de adequar as ocupações existentes às condicionantes urbanísticas e ambientais que orientaram a elaboração do projeto urbanístico.

A relocação consiste na oferta de moradia, dentro da própria Estrutural (Fig. 1), para as famílias afetadas pela intervenção governamental. Já o reassentamento se refere à oferta de moradia fora da área do projeto.

**Figura 1- Rua com casas em construção**



Fonte: Foto do autor (20/07/2010)

Na Vila Estrutural, as áreas impróprias para ocupação foram definidas no Estudo de Impacto Ambiental – EIA/RIMA, que se preocupou com a salubridade das habitações e com a preservação do PNB, Unidade de Conservação de grande relevância devido a sua dimensão, biodiversidade e ainda por abrigar um dos mananciais que abastecem o Distrito Federal.

As áreas impróprias à ocupação inseridas na poligonal de estudo do EIA/RIMA são aquelas ocupadas pelo antigo aterro sanitário e as áreas que drenam para o Parque Nacional, localizadas abaixo da cota 1.110m. Na elaboração do projeto urbanístico, o processo de ordenamento, qualificação urbana e estruturação viária também obrigaram

que fossem desocupadas, ou desobstruídas, certas áreas. O Anexo A<sup>20</sup> mostra os locais em que a remoção das famílias se fez necessária.

O PIVE estabeleceu critérios que previam a relocação ou o reassentamento de população divididos em três grupos (DISTRITO FEDERAL, 2008, p.24):

1º- O primeiro grupo é formado por 718 famílias residentes em áreas urbanas, que necessitam desocupar o local onde vivem atualmente, seja por condicionantes ambientais ou urbanísticos. Essas famílias serão realocadas para outros setores dentro da própria Vila Estrutural e receberão lotes unifamiliares, regularizados, dotados com uma unidade habitacional com infra-estrutura.

2º- O segundo grupo é formado por 115 comerciantes/prestadores de serviços, que formam o antigo setor de oficinas. Esses comerciantes e prestadores de serviços serão relocados para uma área destinada para esse fim dentro da Vila Estrutural e receberão lotes de uso misto, regularizados, dotados de infra-estrutura. Existem locais onde não há exercício de atividade comercial, apenas uso residencial. Os que não exercem atividades comerciais receberão lotes de uso residencial.

3º- O terceiro grupo é formado por 70 famílias que residem em chácaras e que foram classificadas como tendo aptidão agrícola pela Secretaria de Agricultura e Pecuária do DF. Estas famílias serão reassentadas em uma área rural localizada fora da Vila Estrutural, mais precisamente no Núcleo Rural Monjolo, localizado na Cidade do Recanto das Emas, e receberão um lote rural, regularizado, dotado de uma unidade habitacional e infra-estrutura.

O Anexo B mostra onde foram criados os lotes de uso residencial e de uso misto. Os lotes de uso rural foram criados no Núcleo Rural Monjolo, em Recanto das Emas.

Contudo, os donos de oficinas, que fazem parte do segundo grupo, conseguiram um acordo com o governo e puderam manter a localização de seus estabelecimentos, sem que fossem relocados para outros lugares. O argumento dos comerciantes foi de que as oficinas ficavam em um lugar estratégico próximo à cidade do automóvel, e sua relocação traria prejuízos.

Celebraram contratos de concessão de direito real de uso os ocupantes identificados pelo levantamento cadastral realizado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação (Seduh) e Corpo de Bombeiros do Distrito Federal, no período de dezembro de 2004 a janeiro de 2005. Também estavam aptos os moradores cujos nomes foram publicados no Diário Oficial do dia 10 de janeiro de 2008, e que comprovaram que moram na Vila Estrutural há pelo menos 5 anos, nunca foram proprietários de imóvel residencial no Distrito Federal, não receberam lotes de programa habitacional e que possuem renda inferior a 5 salários mínimos.

---

<sup>20</sup> As figuras alocadas como Anexos A, B e C não foram colocadas ao longo do texto com o intuito de preservar o tamanho da imagem e sua nitidez.

### 3.3 Participação popular na elaboração do PIVE

Em 2007, durante a etapa de elaboração do PIVE, foi realizado um estudo com as 903 famílias que seriam alvo da relocação ou reassentamento, com o objetivo de traçar um perfil da população que seria afetada.

Antes do início das obras, de acordo com o documento do PIVE (DISTRITO FEDERAL, 2008, p.59), diversas reuniões foram realizadas entre a comunidade e representantes do governo, com o intuito de esclarecer a população sobre as obras e o processo de relocação das famílias, e de ouvir sugestões.

Ainda segundo o documento, “a metodologia do Trabalho Social utilizada na Vila Estrutural adotou linha de ação que resultou na participação comunitária em todas as fases do Projeto Integrado Vila Estrutural – PIVE”. (DISTRITO FEDERAL, 2008, p. 58). Entretanto, o Fórum Estrutural de Monitoramento Social, movimento que congrega os grupos organizados e moradores da Estrutural visando o acompanhamento, a fiscalização e a construção coletiva e participativa das políticas públicas implementadas na cidade, elaborou um “dossiê” para divulgar as irregularidades do programa, no qual afirma:

Este Fórum, representando antigos e novos grupos organizados da cidade, **não** reconhece que o processo de concepção, elaboração e implementação do Programa na Cidade Estrutural tenha levado em conta a participação efetiva da população nesse processo, sendo que as poucas reuniões realizadas no início do projeto não tinham como objetivo a construção participativa e conjunta do plano, mas sim sua mera apresentação. Além disso, no decorrer do processo de execução das obras, as previstas reuniões de acompanhamento e avaliação das ações do programa não aconteceram e, em decorrência disso, o projeto que foi apresentado nessas reuniões iniciais foi alterado diversas vezes sem que a população local fosse chamada para aprovar tais modificações. **Não** nos sentimos contemplados, portanto, com os poucos esforços feitos no sentido de incluir a população local na construção do projeto de urbanização de nossa própria cidade. (FÓRUM ESTRUTURAL DE MONITORAMENTO SOCIAL, 2009, grifo do autor).

Em entrevista com o Sr. Marcelo Almeida, Chefe de Gabinete da Administração Regional do SCIA, em 2010, foi afirmado que as reuniões tinham o intuito de apresentar o programa, e que realmente não houve participação efetiva da população em sua elaboração.

### 3.4 Processo de implantação: Obras de infraestrutura, Relocação e Reassentamento

As obras previstas pelo programa e a fonte dos recursos estão listadas na Tabela 2:

**Tabela 2 – Custos das obras**

<b>Projetos/Obras</b>	<b>Valores em R\$</b>	<b>Fonte de financiamento</b>
Projetos de Urbanismo, Infraestrutura e Projeto Social	R\$ 2.866.122,08	GDF
Implantação de sistema de abastecimento de água	R\$ 1.291.867,85	PAC
Implantação de sistema de esgotamento sanitário	R\$ 13.600.000,00	BIRD
Implantação de sistema de energia elétrica e iluminação pública	R\$ 10.000.000,00	GDF
Implantação de pavimentação e sistema de drenagem pluvial	R\$ 49.211.833,20	BIRD
Unidades habitacionais	R\$ 43.416.258,69	PAC
Construção de Centro de Ensino Infantil	R\$ 2.059.381,98	PAC
Construção de Centro de Ensino Fundamental	R\$ 2.820.842,39	PAC
Construção de Centro de Ensino Médio	R\$ 6.264.775,53	PAC
Construção de Posto Policial	R\$ 173.993,52	PAC
Reforma do Posto existente	R\$ 149.006,48	GDF
Construção do Centro de Saúde	R\$ 2.220.000,00	GDF
Construção da Vila Olímpica	R\$ 7.500.000,00	GDF
Construção do Restaurante Comunitário	R\$ 1.900.000,00	GDF
Quadras Poliesportivas, Parques infantis e áreas de lazer	R\$ 350.000,00	GDF
Centro de Referência de Assistência Social - CRAS	R\$ 1.374.000,00	BIRD
Feira Livre na Praça Central	R\$ 150.000,00	GDF
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 145.348.081,72</b>	

Fonte: DISTRITO FEDERAL (2008, p. 78)

Em entrevista com o coordenador do Programa Brasília Sustentável, Sr. Daniel Vilani, realizada em março de 2012, das obras listadas, apenas a construção do Centro



de Ensino Infantil ainda não havia sido realizada, entretanto em maio do mesmo ano a obra foi concluída.

O asfalto nas áreas das novas casas populares se desfez em pouco tempo em função do grande número de caminhões de lixo que transitavam pelo local. Em razão disso, a partir de maio de 2012, se iniciaram as obras de recapeamento no trecho oeste do Anel Viário, a principal via utilizada pelos caminhões para acesso ao Lixão. Atualmente existe fiscalização para evitar que caminhões passem por dentro da cidade. Essa medida teve também a intenção de reduzir o número de acidentes envolvendo caminhões e pedestres na cidade. Não eram raros os casos de atropelamentos de crianças que brincavam nas ruas.

Não há comércio ou equipamentos públicos nas áreas das novas residências, eles ficaram concentrados no centro da cidade. O Plano também previa que as escolas fossem construídas de forma espalhada pela cidade, mas não foi o que ocorreu.

A casa oferecida à população relocada possui 40m<sup>2</sup> e está avaliada em R\$19.884,73. Segundo o Plano de Relocação:

Estima-se que após a conclusão do processo de regularização e de urbanização, o lote urbano residencial com área de 60m<sup>2</sup> seja avaliado entre R\$ 50.000,00 e R\$ 75.000,00. Assim o lote regularizado com uma residência de 40m<sup>2</sup> deverá ser avaliado em aproximadamente R\$ 80.000,00. (DISTRITO FEDERAL, 2008, p. 54)

O programa afirma ainda que “a família beneficiada disporá de um bem que poderá ser negociado livremente no mercado, após o cumprimento do prazo de carência estabelecido no programa habitacional para titulação” (DISTRITO FEDERAL, 2008, p. 54). O coordenador do Programa Brasília Sustentável não informou a duração desse prazo.

A população da cidade sempre se mostrou contrária à localização escolhida pelo Governo para a construção das casas populares porque a área, localizada no extremo norte da cidade, se encontra à 150m do Lixão (Fig. 2) e próximo à uma lagoa de chorume, conforme consta no Anexo C.

**Figura 2- Casa recém-construída com o Lixão ao fundo**



Fonte: Foto do autor (20/07/2010)

As transferências das famílias beneficiadas pelo programa começaram em fevereiro de 2010 (Fig. 3), mas em julho do mesmo ano o TJDF, atendendo parecer do MPDFT em ação civil pública da Prefeitura Regional Comunitária da Cidade Estrutural, decidiu, por liminar, suspender as transferências.

**Figura 3- Casas habitadas por beneficiários do PIVE**



Fonte: Foto do autor (20/07/2010)

Laudos do Ministério Público apontavam que o local para o qual os moradores estavam sendo transferidos era uma área de risco sanitário. Em resposta, o GDF alegou que as sondagens não identificaram lixo no subsolo da quadra 8, (local onde as casas populares foram construídas, antiga quadra 16), ao contrário da quadra 12 (local de onde as famílias estavam sendo removidas), que se localizava em uma área onde

antigamente funcionava um lixão, e na qual foi detectada a presença de lixo no subsolo, o que justificaria a remoção das famílias daquela área.

Mas o principal questionamento do MPDFT diz respeito à proximidade das casas populares para o Aterro e para a lagoa de chorume, que é de cerca de 150 metros:

Reforce-se esse questionamento lembrando-se que o aterro da Estrutural apenas há pouco tempo (em 2000) foi enquadrado na categoria de **aterro controlado**. Até esta época era tipificada essa atividade como verdadeiro lixão, pois tratava-se essencialmente de depósito de lixo a céu aberto. A norma técnica ABNT 13896, relativa a aterros de resíduos não perigosos, recomenda que o local para serem instalados aterros sanitários guarde de núcleos populacionais distância superior a **500 metros**. Se esta é a longitude prevista, questiona-se, uma vez mais, qual não deveria ser a distância de aterros controlados que na maior parte do tempo funcionou como lixão de núcleos urbanos, como é o caso da Estrutural? (MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS, 2009, grifo do autor).

Embora em seu relatório o MPDFT conclua que a chance do chorume da lagoa vazar e escorrer em direção às casas é baixa em função da topografia, ele afirma que o chorume do lixão pode ser levado pelas chuvas até as casas:

Merece destacar ainda a possibilidade de escoamento de águas pluviais, contaminadas por chorume percolado do talude das células de lixo, para a Quadra 16. Essa possibilidade não deve ser descartada uma vez que as células de lixo localizam-se em cota superior a do terreno dessa quadra. (MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS, 2009).

A respeito dos malefícios que a proximidade com os resíduos pode provocar, o MPDFT alerta para a proliferação de vetores de doenças como leptospirose, febre tifóide, cólera, malária, peste bubônica e etc., e com o odor, que “emanado dos resíduos pode causar mal estar, cefaléias e náuseas em trabalhadores e pessoas que se encontrem proximamente a equipamentos de coleta ou de sistemas de manuseio, transporte e destinação final.” (MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS, 2009).

Em dezembro de 2010 o TJDFT decidiu revogar a liminar que suspendia as transferências. A liminar revogada estabelecia que:

[...] apresentando os réus documentos que comprovem condições de habitação do lugar final da transferência, atestando ausência de perigo à saúde das pessoas a serem lá assentadas, será reapreciada a tutela ora concedida em caráter liminar, até mesmo podendo ser revogada. (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS, 2010).

Ou seja, era necessário que o GDF e a Agefis contra-argumentassem os questionamentos do MPDFT, atestando a salubridade da área. Contudo, não se comprovou que as áreas para onde as famílias seriam relocadas não ofereceriam riscos, apenas que a área onde já se localizavam oferecia ainda mais riscos:

Ainda que não fosse possível concluir pela inexistência de danos à saúde pública, por ocupação do empreendimento público visando o assentamento de pessoas na Quadra 16 do PIVE, também não há elementos para concluir que o local onde se acham atualmente os beneficiários a quem está sendo ofertada a permuta encontra-se em melhores condições gerais de habitabilidade. Afinal, se as condições do lugar da ocupação informal fossem adequadas, por certo a remoção já teria sido descartada, porquanto desnecessária. (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS, 2010).

Em sua decisão, fica claro que a maior preocupação do TJDFT é com relação às ações de vandalismo e às ocupações irregulares nas casas que ainda não haviam sido ocupadas:

[...] a persistir a desocupação das novas unidades residenciais da Quadra 16 do PIVE, estarão elas sujeitas a danos diversos por vandalismo, ou até mesmo à invasão por terceiros alheios ao rol dos beneficiários, com graves prejuízos ao interesse público. (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS, 2010).

Portanto, verifica-se que a decisão de continuar com o processo de relocação não foi motivada pela constatação da ausência de risco para as famílias relocadas, mas principalmente pelo intuito de preservar o patrimônio público, conforme revela a decisão do TJDFT:

Isto posto, sobretudo de modo a preservar o investimento público contra riscos de danos físicos de difícil reparação, REVOGO a tutela liminarmente concedida conforme fls. 7729/731, para que assim os réus possam dar à Quadra 16 do PIVE a destinação para a qual foi planejada e construída. (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS, 2010).

Em novembro de 2011 foi emitida a sentença do TJDFT, julgando improcedente a ação da prefeitura contra o GDF, a Codhab e a Agefis. Segundo o Juiz que proferiu a sentença:

Os moradores têm a liberdade de recusar a oferta pública. O que não se lhes pode reconhecer é o direito permanecerem no local onde se acham, sem qualquer permissão ou autorização legal e, ainda assim, fazerem disto pretexto individual para oporem-se à execução de política pública impessoal e de largo alcance, planejada e executada em proveito de uma coletividade. Já que, segundo os órgãos competentes, a ocupação dos autores ali é inviável, pois é considerada, pelo IBAMA, área de risco sanitário e de insalubridade, além de representar prejuízo ao resto da comunidade que se beneficiaria da solução urbanística que ainda está pendente exatamente pelo entrave que a ocupação exercida pelos associados da autora representa. (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS, 2010).

No que tange a proximidade das novas casas com o Aterro, a sentença se limita a dizer que:

Quanto à justificativa da autora de que o local escolhido é próximo ao aterro sanitário, foi demonstrado pela documentação carreada aos autos, que já estão sendo tomadas as medidas necessárias para a sua desativação, o que inclusive, condição básica do projeto ali implantado. (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS, 2010).

Nesse quesito, vale ressaltar que em 2007 foi emitida uma determinação judicial obrigando o GDF a desativar o Aterro e dar uma destinação adequada aos resíduos sólidos do DF. Além disso, a licença ambiental emitida pelo IBAMA em 2009 para a implantação do PIVE está condicionada à desativação do Lixão, condição que também foi exigida pelo BIRD para a efetuação do empréstimo realizado pelo GDF.

Contudo, apenas em novembro de 2012, o primeiro dos três editais previstos para a construção de um novo aterro foi aberto, e já sofreu diversos questionamentos por parte do Ministério Público no que tange à incorporação dos catadores que atualmente trabalham no Aterro do Jóquei e como funcionaria exatamente a parceria público-privada proposta pelo GDF para a gestão do novo Aterro.

Além dos entraves com o MP, problemas também ocorreram com relação à empresa responsável pela construção das casas. Segundo auditoria do TCU, foi constatado um superfaturamento de mais de 6 milhões de reais no contrato da empresa. Além disso, a empresa não executou as obras da forma prevista no contrato, conforme explicita trecho do relatório de auditoria do Tribunal:

[...] constatação de que a execução dos serviços não estava de acordo com o projeto básico utilizado no processo licitatório. Observou-se, à época, em visitas às obras, a não execução de alguns serviços previstos contratualmente e a execução de outros em quantitativos menores que os originalmente previstos. Constatou-se também que a fiscalização da obra havia atestado a execução desses serviços como se fossem realizados conforme o projeto básico. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2010).

Dentre as ilegalidades, estavam paredes mais finas do que o especificado, fios mais curtos e janelas de material diferente do estabelecido.

A empresa entrou em falência em outubro de 2010, provocando a interrupção das obras, e consequentemente, das relocações das famílias. Em função disso muitas casas ficaram inacabadas e desocupadas. Os imóveis sofreram saques e atos de vandalismo durante meses, até que em julho de 2011, famílias beneficiadas pelo programa, e que aguardavam a autorização para a mudança, decidiram em conjunto ocupar, irregularmente, as residências para evitar que elas sofressem maiores danos.

Aproveitando a situação, diversas famílias de outras cidades, e que não estavam inscritas no programa, participaram da invasão. Ao todo, mais de 300 casas foram ocupadas. A desocupação ocorreu em agosto de 2011, de forma pacífica, após decisão judicial que determinou a desocupação das casas.

Para evitar novas invasões, o GDF entregou as casas das quadras 7 e 8, mesmo inacabadas, aos verdadeiros donos. Algumas delas ficaram sem teto e sem vidro nas janelas, outras foram pichadas e tiveram portas e maçanetas danificadas.

Segundo o GDF, os novos moradores assinaram um termo concordando em receber equipes da Companhia Urbanizadora da Nova Capital (Novacap) e da Secretaria de Obras para que fosse elaborado um laudo sobre as condições do imóvel, verificando se haveria necessidade de reparos.

Embora o GDF tenha informado que uma empresa seria contratada em caráter emergencial, passado mais de um ano da entrega dessas casas, as reformas não haviam sido realizadas<sup>21</sup>.

Reportagens do final de 2010 evidenciaram que mesmo as casas que foram distribuídas prontas apresentaram problemas pouco tempo após sua entrega, em algumas delas, há rachaduras pelo lado de fora, infiltrações e vazamentos.

A situação das famílias que ocupavam as margens do córrego cabeceira do valo é a mais problemática. A remoção de cerca de 70 famílias que foram reassentadas no núcleo rural monjolo, por possuírem aptidão agrícola, se deu de forma conturbada e diferente do que estava especificado no plano de relocação/reassentamento, que estabelecia que:

Não serão impostas condições de negociações que impeçam as famílias de retomarem suas atividades cotidianas; A população não será pressionada a

---

<sup>21</sup> Reportagem exibida no SBT Brasília em 18/01/12.

desocupar seus lotes visando atender ao cronograma da obra, caso venha a ocorrer atrasos no cronograma das obras de construção das casas para reassentamento. (DISTRITO FEDERAL, 2008, p. 15).

Além disso, o programa faz as seguintes garantias:

É fundamental que a política de Reassentamento Involuntário ofereça opções de atendimento à população afetada. Isto se deve porque as famílias possuem realidades diferentes, que requerem soluções diferentes; Garantir a melhoria ou manutenção das condições de moradia. As moradias a serem ofertadas para o reassentamento deverão atender ao critério de habitabilidade, e devem ser compatíveis com a realidade local, ou seja, que respeite a forma de vida da população afetada (...); Garantir a possibilidade da manutenção da atividade produtiva. As famílias que tiverem suas atividades produtivas interrompidas ou reduzidas durante a implantação do projeto, em função da alteração do “status quo” anterior à obra deverão ser compensadas por essas perdas, para que possam retomar essas atividades no menor tempo possível; Garantia da oferta de serviços sociais, como por exemplo: educação, saúde, transporte público, etc. (DISTRITO FEDERAL, 2008, p. 15).

Na prática, o processo se deu de forma completamente diferente do que consta no plano. As famílias foram transferidas para uma área sem a infraestrutura mínima para a habitação e, muito menos, para trabalho rural. Além disso, em decorrência da distância do local para a cidade mais próxima, essas famílias ficaram sem acesso a serviços públicos como saúde, educação e transporte. Por tudo isso, tiveram perdas consideráveis, como descrito pelo Fórum Estrutural de Monitoramento Social (2009):

Seguindo a intimação, as famílias que possuíam produção agrícola e animal na área, foram transferidas de maneira truculenta, com muitas crianças assistindo a derrubada de suas casas, para uma área na região do Recanto das Emas, chamada Núcleo Rural Monjolo, com uma distância considerável da Cidade Estrutural, onde essas famílias tinham seus laços comunitários de vizinhança, trabalho e produção, provocando danos financeiros, morais e psicológicos,. Chegando lá o que os esperava era uma área sem a infraestrutura mínima para a habitação e, muito menos, para trabalho rural. As famílias foram literalmente deixadas em uma área embaixo de barracos de lona e com banheiros químicos, sem serviços de abastecimento de água e energia elétrica. Além disso, em decorrência da distância do local para a cidade mais próxima, essas famílias ficaram sem acesso a escola, serviços básicos de saúde e transporte e demais atendimentos de assistência pública.

### **3.5 As situações de vulnerabilidade: processo de transformação sócio-espacial**

O governo é o mais importante fornecedor de ativos. Por meio de políticas públicas, é capaz de gerar novos ativos, bem como de melhorar o aproveitamento pela população de baixa renda dos já existentes, além de facilitar o acesso às estruturas de oportunidade.

A ausência de ações governamentais na Estrutural ao longo dos anos fez com que a própria comunidade desenvolvesse ações para suprir algumas de suas necessidades, evidenciando que a sociedade também é uma importante geradora de ativos, como assegura Kaztman (2000), e que a implementação das políticas públicas não está restrita ao âmbito governamental, como afirma Heidemann (2009). Um exemplo é a Associação Viver, que atende crianças carentes na região da Estrutural oferecendo aulas de reforço, visando combater a evasão escolar e a repetência, além de oferecer esporte, recreação, cultura, arte e alimentação. O objetivo é evitar que as crianças trabalhem no lixão acompanhando os pais.

A respeito do PIVE, pode-se afirmar que não afetou toda a população da Estrutural da mesma forma, por isso, ao avaliar o impacto do programa na vida dos moradores, é importante analisar três aspectos: as mudanças sofridas pela população que precisou ser relocada, pela que precisou ser reassentada e pela que permaneceu no mesmo local após a implantação do programa.

De modo geral, grande parte da população, principalmente a parte da população que permaneceu no mesmo local após a implantação do programa, teve uma melhora significativa na qualidade de vida, conforme se observa em dados da PDAD de 2004 e de 2011.

A Tabela 3, que mostra os domicílios ocupados segundo o tipo, evidencia uma grande alteração nos tipos predominantes de domicílio na Estrutural. Entre 2004 e 2011 houve uma redução na proporção de barracos, que passou de 55,1% do total de domicílios para 14,1%, enquanto a de casas aumentou, de 41,4% para 83,8%.

Em números absolutos, o aumento no número de casas foi de 1.386, em 2004, para 5.244 em 2011. Ao se levar em conta que a quantidade de habitações construídas pelo programa não chega a mil unidades, pode-se inferir que o aumento se deve também a outros motivos, como uma possível mudança no perfil da população nos últimos anos ou ao fato de que muitas famílias aguardavam a regularização do terreno e o reconhecimento da posse para efetuar melhorias em suas residências.



**Tabela 3 – Domicílios ocupados segundo o tipo – Estrutural (DF) – 2004 – 2011**

<b>Tipo de domicílio</b>	<b>PDAD 2004</b>		<b>PDAD 2011</b>	
	<b>nº</b>	<b>%</b>	<b>nº</b>	<b>%</b>
Barraco	1.844	55,1	882	14,1
Casa	1.386	41,4	5.244	83,8
Outros	117	3,5	128	2,1
<b>Total</b>	<b>3.347</b>	<b>100</b>	<b>6.254</b>	<b>100</b>

Fonte: Criado pelo autor com dados da PDAD 2004 e 2011.

A mudança no tipo de domicílio predominante também significou uma alteração no material mais utilizado na construção das habitações, conforme constatado na Tabela 4. Em 2004, mais de 50% das residências eram construídas com algum tipo de madeira, já em 2011 essa quantidade foi reduzida para cerca de 15%. A quantidade de habitações construídas com alvenaria aumentou de 48,1% para 85,1% no mesmo período.

**Tabela 4 – Domicílios ocupados, segundo o material de construção das paredes externas – Estrutural (DF) – 2004 – 2011**

<b>Material de construção das paredes externas</b>	<b>PDAD 2004</b>		<b>PDAD 2011</b>	
	<b>nº</b>	<b>%</b>	<b>nº</b>	<b>%</b>
Alvenaria	1.609	48,1	5.320	85,1
Madeira aparelhada	43	1,3	-	-
Madeira aproveitada	1.055	31,5	448	7,2
Madeirite	629	18,8	448	7,2
Outros tipos	11	0,3	39	0,6
<b>Total</b>	<b>3.347</b>	<b>100</b>	<b>6.254</b>	<b>100</b>

Fonte: Criado pelo autor com dados da PDAD 2004 e 2011.

O programa também ampliou o número de residências conectadas à rede geral de abastecimento de água, de 93% para 99%, como demonstra a Tabela 5, que mostra os domicílios ocupados, segundo o tipo de abastecimento de água.

**Tabela 5 – Domicílios ocupados segundo tipo de abastecimento de água - Estrutural (DF) – 2004 – 2011**

Tipo de abastecimento de água	PDAD 2004		PDAD 2011	
	nº	%	nº	%
Rede Geral	3.123	93,3	6.190	99
Poço/Cisterna	21	0,6	13	0,2
Caminhão pipa	32	1	26	0,4
Outros	171	5,1	26	0,4
<b>Total</b>	<b>3.347</b>	<b>100</b>	<b>6.255</b>	<b>100</b>

Fonte: Criado pelo autor com dados da PDAD 2004 e 2011.

Uma das mais relevantes contribuições do programa está relacionada ao tratamento do esgoto. De acordo com a Tabela 6, que em 2004, apenas 9,2% da população da cidade tinha acesso ao serviço adequado de esgotamento sanitário, sendo a utilização de fossas a maneira mais comum de se tratar os resíduos. Em 2011, a quantidade de residências ligadas à rede aumentou para 80,1%, o que contribui para a redução da ocorrência diversas doenças. Ressalta-se, contudo, que o fato de que cerca de 20% dos domicílios ainda utilizam fossa é preocupante.

**Tabela 6 – Domicílios ocupados segundo tipo de esgotamento sanitário – Estrutural (DF) – 2004 – 2011**

Tipo de esgotamento sanitário	PDAD 2004		PDAD 2011	
	nº	%	nº	%
Rede geral	309	9,2	5.013	80,1
Fossa séptica	1.268	37,9	179	2,9
Fossa rudimentar	1.567	46,8	1.062	17
Vala	107	3,2	-	-
Outros	96	2,9	-	-
<b>Total</b>	<b>3.347</b>	<b>100</b>	<b>6.254</b>	<b>100</b>

Fonte: Criado pelo autor com dados da PDAD 2004 e 2011.

A Tabela 7 evidencia que as obras do PIVE ainda ocasionaram melhora em outros elementos da infraestrutura urbana, como ruas asfaltadas, iluminação pública e rede de água pluvial. O fato de quase 20% das ruas não possuírem rede de água pluvial merece atenção em função dos recorrentes alagamentos.

**Tabela 7 – Domicílios ocupados, segundo a infraestrutura urbana na rua onde mora – Estrutural (DF) – 2004 – 2011**

<b>Existência de infraestrutura urbana</b>	<b>PDAD 2004</b>		<b>PDAD 2011</b>	
	<b>nº</b>	<b>%</b>	<b>nº</b>	<b>%</b>
Rua asfaltada	117	3,5	5.090	81,4
Calçada	117	3,5	5.295	76,9
Meio fio	117	3,5	4.592	84,7
Iluminação pública	3.134	93,6	5.947	95,1
Rede de água pluvial	149	4,5	5.090	81,4

Fonte: Criado pelo autor com dados da PDAD 2004 e 2011.

Além disso, é certo que a construção de diversos equipamentos públicos, tais como as escolas, o posto policial, o centro de saúde, a vila olímpica e o restaurante comunitário significam mais estruturas de oportunidades à disposição da comunidade, que por sua vez possibilitam o melhor aproveitamento dos ativos.

Os dados das Tabelas 8, 9 e 10 revelam que entre 2004 e 2011 houve uma melhora em diversos indicadores socioeconômicos da população da Estrutural, embora não seja possível precisar o grau de influência do PIVE nessa evolução.

De acordo com a tabela 8, os dados mostram que houve aumento na média da renda domiciliar e da renda per capita ao longo dos últimos anos. Em 2004, a renda domiciliar média da Estrutural era de 1,9 salários mínimos, em 2011 esse número aumentou para 2,3. Já a média da renda per capita subiu de 0,4 salários mínimos para 0,6.

**Tabela 8 – Evolução da renda média – Estrutural (DF) – 2004 – 2011**

	<b>Renda domiciliar média mensal</b>		<b>Renda per capita média mensal</b>	
	<b>Valores Absolutos R\$ 1,00</b>	<b>Valores em Salários Mínimos</b>	<b>Valores Absolutos R\$ 1,00</b>	<b>Valores em Salários Mínimos</b>
<b>2011</b>	1.259	2,3	352	0,6
<b>2004</b>	499	1,9	115	0,4

Fonte: Criado pelo autor com dados da PDAD 2004 e 2011.

Mesmo com esse aumento, a Estrutural possui atualmente as piores médias de renda domiciliar e de renda per capita do Distrito Federal. Ao comparar com as médias do Lago Sul, que são as mais altas dentre as regiões administrativas, fica evidente o nível de desigualdade social que atinge o Distrito Federal. A renda domiciliar média do

Lago Sul é 15 vezes maior que a da Estrutural e em termos de renda per capita, essa diferença chega a cerca de 18 vezes<sup>22</sup>.

A renda é um ativo fundamental para um indivíduo enfrentar uma condição de vulnerabilidade. É de suma importância que a renda da população da cidade melhore, caso contrário, muitos moradores podem não ter condições de arcar com os custos gerados pela regularização, como os impostos e as tarifas pelos serviços de água e luz, por exemplo. Isso poderia acarretar a saída da cidade dessas pessoas em busca de um lugar com custo de vida mais reduzido, possivelmente, outra ocupação irregular, o que pode gerar um quadro de vulnerabilidade tão grave quanto o que existia antes da implantação do programa.

Nesse sentido vale ressaltar que o GDF iniciou em 2012 a campanha Mutirão das Escrituras, que visa facilitar os procedimentos para obtenção de escrituras. Através de um convênio com a Associação dos Notários e Registradores do Distrito Federal (Anoreg/DF) foi possível reduzir as taxas do cartório necessárias para a obtenção do documento. Dessa forma, o custo que seria de R\$ 1.214,85 foi reduzido para R\$ 197,74. Além disso, o GDF não está cobrando os impostos que normalmente são pagos quando são feitas as transferências de imóveis.

Os programas assistenciais de transferência de renda do governo são uma forma de facilitar o aproveitamento das estruturas de oportunidade por parte da população de renda mais baixa. A PDAD 2011 apurou que, na Estrutural, 27,8% dos domicílios recebem o Bolsa Família; 9,8% o Bolsa Escola; 4,7% o Nosso Pão, Nosso Leite e 13,3% utilizam o Restaurante Comunitário.

Na área da educação, por meio da Tabela 9, observa-se a redução do analfabetismo, que era de 4% em 2004 e passou a ser de 2,2% em 2011, a queda de 3% para 1,4% na quantidade de moradores que sabem apenas ler e escrever e o aumento na quantidade de moradores com ensino médio completo, que era de 6,3% em 2004, e passou para 12,5% em 2011. Além disso, detectou-se em 2011 que 0,5% da população possuía nível superior completo, qualificação que não havia sido encontrada em nenhum dos entrevistados em 2004. Essas mudanças indicam uma melhora no capital humano descrito por Kaztman (2000), o que significa mais chances de obtenção de emprego e

---

<sup>22</sup> De acordo com a Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios DF 2011, a renda domiciliar média mensal do Lago Sul era de 34,77 salários mínimos e a renda per capita média mensal era de 10,46 salários mínimos.

aumento na renda, contribuindo assim para melhor aproveitamento das estruturas de oportunidades.

**Tabela 9 – Evolução do nível de escolaridade – Estrutural (DF) – 2004 – 2011**

<b>Nível de Escolaridade</b>	<b>PDAD 2004</b>	<b>PDAD 2011</b>
% de analfabetos	4,0	2,2
% de moradores que sabem apenas ler e escrever	3	1,4
% de moradores com ensino médio completo	6,3	12,5
% de moradores com nível superior completo	-	0,5

Fonte: Criado pelo autor com dados da PDAD 2004 e 2011.

A Tabela 10 mostra a evolução de diversos indicadores socioeconômicos, que evidenciam melhoria na qualidade de vida e na redução da desigualdade social.

**Tabela 10 – Evolução de indicadores socioeconômicos – Estrutural (DF) – 2004 – 2011**

<b>Indicadores Socioeconômicos</b>	<b>PDAD 2004</b>	<b>PDAD 2011</b>
% de desempregados	14,6	5,1
% de domicílios próprios	56,7	90,4
% de domicílios com computador	0,3	23,5
Índice de Gini	0,376	0,354

Fonte: Criado pelo autor com dados da PDAD 2004 e 2011.

Verificou-se que houve redução do desemprego na cidade. Em 2004, a taxa de desemprego era de 14,6%, em 2011 foi reduzida para 5,1%. Contudo, é preciso atentar para o fato de que com o fechamento do lixão, muitos catadores perderão sua fonte de renda.

O fechamento do Lixão é um ponto delicado, ao mesmo tempo em que grande parte dos moradores da cidade exige seu fechamento o mais rápido possível, por conta do mau cheiro e das doenças que ele pode causar, a outra parte da população ainda tem no lixo sua principal fonte de sustento. O programa prevê ações para aproveitar parte dessa mão de obra em centros de triagem construídos na Estrutural e no lugar onde for construído o novo aterro. Entretanto não há previsão para aproveitar 100% da mão de obra existente hoje, o que significa que parte dessas pessoas deverá arranjar outra ocupação.

Não há dúvidas de que o fechamento do lixão será benéfico para a população de modo em geral, mas a ação deve ser acompanhada de medidas que amparem os catadores quando eles perderem sua fonte de renda.

Merece destaque o aumento considerável na quantidade de famílias que vivem em domicílios próprios na Estrutural. De 56,7% em 2004, a quantidade deste tipo de ocupação subiu para 90,4% em 2011. Por outro lado, ainda segundo dados do PDAD 2011, constatou-se que no que se refere à documentação de posse dos imóveis, 79,1% possuem concessão de uso e não há registro de imóveis com escritura definitiva na região. Essa realidade deve mudar em pouco tempo, uma vez que com a regularização da cidade, existe a previsão para iniciar a entrega das escrituras no primeiro semestre de 2013.

Observa-se ainda um grande aumento no número de residências com computador. Enquanto em 2004 apenas 0,3% das residências possuíam esse equipamento, em 2011 já chegava a 23,5% dos domicílios. Isso evidencia um aumento no poder de compra da população, uma vez que se trata de um aparelho não essencial.

Por último, a Tabela 9 mostra ainda que há uma queda no Coeficiente de Gini<sup>23</sup>, que era 0.376 em 2004, e passou a ser 0.354 em 2011. Isso representa uma melhora na distribuição de renda e uma redução na desigualdade social dentro da própria estrutural.

Com relação à parte da população que necessitou ser relocada, fica evidente a insatisfação com a forma com que se deu a ação governamental e com as discrepâncias entre o que foi apresentado à comunidade e o que de fato ocorreu, além da impossibilidade de se manifestar durante a elaboração do programa.

As melhorias na infraestrutura urbana e na oferta de serviços não significaram o atendimento pleno das necessidades da população da cidade. É evidente que um único programa do governo não seria capaz de resolver todas as mazelas provocadas por anos de descaso por parte do poder público, mas sem as irregularidades apresentadas e a falta de transparência, não há dúvidas de que o programa poderia ter sido ainda mais eficiente.

No que tange a situação das famílias que possuíam aptidão agrícola e foram reassentadas no Núcleo Rural Monjolo, em Recanto das Emas, é mais apropriado falar em deterioração da qualidade de vida do que em melhora. Como foram transferidas pra outra cidade, essas famílias não puderam usufruir de nenhuma das benfeitorias

---

<sup>23</sup> Conceito utilizado para medir o grau de concentração de renda, no qual quanto mais perto de um, maior a desigualdade.

realizadas na Estrutural, além disso, perderam laços de vizinhança e tiveram sua atividade produtiva interrompida. Distanciadas das estruturas de oportunidades, essas famílias passaram a viver em uma área completamente desprovida de infraestrutura, longe de equipamentos públicos indispensáveis, como hospitais e escolas, de forma completamente oposta ao que o programa se propunha. Kowarick (2009 p. 19) destaca que a questão habitacional “não pode ser reduzida à qualidade da moradia, aspecto importante mas não único, pois implica também a sua localização e os serviços existentes no bairro em que se localiza”.

Em razão disso, fica evidente que a forma como o reassentamento das famílias com aptidão agrícola foi planejado e conduzido provocou um agravamento no quadro de vulnerabilidade em que se encontravam. Souza (2006, p. 60) destaca que o desenvolvimento não pode ser perseguido a qualquer custo, segundo o autor, “desenvolvimento é mudança, decerto: uma mudança para melhor. Um ‘desenvolvimento’ que traga efeitos colaterais sérios não é legítimo e, portanto, não merece ser chamado como tal”.

O programa ainda não foi finalizado, obras ainda estão em andamento em vários locais da Estrutural e as escrituras das casas populares começarão a ser entregues aos beneficiados. Além disso, como abordado anteriormente, ainda resta o fechamento do lixão, que é um dos condicionantes mais importantes do Ibama para a realização do programa, uma vez que o aterro é um dos fatores responsáveis pela condição de vulnerabilidade em que grande parte da população da cidade ainda se encontra.

Espera-se que o restante das obras ocorra sem mais irregularidades, e que o processo de fechamento do lixão seja mais transparente do que o restante do programa. Contudo, a proposta do GDF de uma parceria público-privada para a gestão do novo lixão já gera polêmica e diversos questionamentos por parte do Ministério Público.

Por último, é importante que medidas sejam tomadas para evitar a expulsão dos moradores de renda mais baixa, uma vez que podem não ter condições de arcar com os custos gerados pela regularização, como os impostos e as tarifas pelos serviços. Faz-se necessário um maior investimento no capital humano e no capital financeiro da população da Estrutural, de modo a possibilitar que os moradores possam desfrutar das melhorias realizadas na cidade e evitar que o quadro descrito por Ferreira; Vasconcelo e Penna (2008, p. 17) se repita:

A partir dessa abordagem, fica claro que não basta ter a infra-estrutura, é preciso que a população tenha condições de desfrutar dela; não basta a

estrutura de oportunidades do lugar, mas que esteja de acordo com as necessidades e anseios da população. Não basta implantar equipamentos e infra-estrutura nos lugares e com isso torná-los mais valorizados, isso poderá ter como consequência a expulsão da população mais vulnerável para locais com menos oportunidades. Na Área Metropolitana de Brasília, esse processo já levou à expulsão de população das áreas consolidadas para a periferia mais distante e desprovidas de oportunidades.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve o objetivo de analisar como as políticas públicas poderiam contribuir para o desenvolvimento do lugar e para a redução da vulnerabilidade da população de baixa renda, tendo em vista o grande número de ocupações irregulares e em condições precárias existentes no DF.

Para isso se realizou uma análise das ações realizadas pelo PIVE. Embora o programa ainda esteja em fase de execução na Cidade Estrutural, foi possível observar as ações que objetivaram a sua regularização fundiária e urbanização, como a retirada das famílias localizadas em áreas de risco e a conservação do Parque Nacional.

Buscou-se averiguar como foi o processo de implantação do programa, apontando as diferenças entre o que estava previsto nos documentos explicativos do plano e o que de fato ocorreu, segundo documentos oficiais de órgãos como o TCU e o MPDFT.

Foi possível constatar, por meio dos dados obtidos na PDAD de 2004 e 2011, que a qualidade de vida da população em geral aumentou de forma significativa. A cidade agora possui diversos serviços públicos essenciais para o atendimento das necessidades da população. No âmbito do programa foram construídos, postos policiais, escolas, um centro de saúde, além da infraestrutura necessária para a urbanização da cidade, como asfalto, iluminação pública, serviço de esgoto, rede de abastecimento de água e de captação de água pluvial. Isso significou mais ativos à disposição da população para alterar o quadro de vulnerabilidade em que se encontravam, além de possibilitar um melhor aproveitamento das estruturas de oportunidade.

Entretanto ficou evidenciado certo grau de insatisfação com a forma com que as famílias foram relocadas para as casas populares, principalmente no tocante à proximidade do lixão e ao fato de este ainda estar em funcionamento.

O fechamento do lixão, aliás, consiste na maior pendência dentre as ações previstas no programa. Apesar da pressão popular e da determinação judicial, o aterro do Jóquei continua em pleno funcionamento e a licitação para a abertura de um novo aterro sanitário está apenas no início, já sofrendo questionamentos legais pelo Ministério Público.

O programa não afetou a todos de forma benéfica. Os agricultores retirados do córrego Cabeceira do Valo e reassentados em Recanto das Emas não puderam desfrutar

das melhorias realizadas na Estrutural, e ainda sofreram impactos negativos graves como a perda de laços de vizinhança, interrupção na atividade produtiva e dificuldade para acessar serviços públicos essenciais como saúde, educação e transporte, em razão da completa falta de estrutura do local escolhido para o reassentamento. Para esta parcela da população, ao invés de provocar uma redução, o programa contribuiu para um agravamento no quadro de vulnerabilidade.

É preciso acompanhar com atenção se, com a regularização fundiária e as obras realizadas, a elevação no custo de vida e o processo de especulação imobiliária não provocarão a expulsão dos moradores de baixa renda para outras cidades, ou até mesmo para outras ocupações irregulares, o que poderia gerar um quadro de vulnerabilidade semelhante, ou até mais grave ao que essas famílias se encontravam antes do início do programa. Para evitar esse panorama são necessárias ações que visem aumentar os ativos da população da Estrutural, principalmente no que se refere ao capital financeiro e ao capital humano.

Apesar dos percalços, o PIVE representa um avanço na forma do governo lidar com as ocupações irregulares do DF. Um programa que prevê ações integradas de diversos órgãos estatais com o objetivo de promover o acesso à serviços e à equipamentos públicos essenciais, representa um marco que pode ser aplicado a outros assentamentos já consolidados. Contudo é preciso melhorar diversos aspectos, tais como a participação da comunidade na elaboração do programa, de modo que ele seja adequado à realidade da população local, além de mais transparência sobre as ações a serem adotadas e melhorar a fiscalização dos recursos gastos, tendo em vista a quantidade de recursos necessários para a realização de programas desse porte.

## REFERÊNCIAS

- BONDUKI, Nabil Georges. Origens da habitação social no Brasil. **Análise Social**, vol. **XXIX** (127), 1994.
- BOTEGA, Leonardo da Rocha. A Política Habitacional no Brasil (1930-1990). **REVELA- Revista Eletrônica Acadêmica da FALS**, v. Ano II, p. 1-14, 2008.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1998.
- BRASIL. Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade e Legislação Correlata**. 2. ed., atual. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002.
- BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação**. Cadernos MCidades Habitação. Brasília, 2004.
- CARDOSO, Adauto Lucio. Política Habitacional no Brasil: balanço e perspectivas. **Revista Proposta**. Ano XXX. Fevereiro de 2003.
- CUNHA, José Marcos Pinto da. Introdução. In: \_\_\_\_\_. **Novas Metrôpoles Paulistas – população, vulnerabilidade e segregação**. 2006. Introdução, p. 09-20.
- CUNHA, José Marcos Pinto da et al. A vulnerabilidade social no contexto metropolitano: o caso de Campinas. In: \_\_\_\_\_. **Novas Metrôpoles Paulistas – população, vulnerabilidade e segregação**. 2006. Cap 5, p. 143-168.
- DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. **Plano Físico e Social de Relocação e Reassentamento das Famílias Beneficiárias do Projeto Integrado Vila Estrutural**, 2008. Disponível em: <[http://www.codhab.df.gov.br/paginas/ditec/ditec\\_02\\_estrutural.html](http://www.codhab.df.gov.br/paginas/ditec/ditec_02_estrutural.html)>. Acesso em: 27/06/2010.
- DISTRITO FEDERAL. Companhia de Planejamento do Distrito Federal. **Pesquisa Distrital por Amostras de Domicílios - 2004**. Brasília. 2004.
- DISTRITO FEDERAL. Companhia de Planejamento do Distrito Federal. **Pesquisa Distrital Por Amostras de Domicílios - 2010/2011**. Brasília. 2011.
- ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME – UNODOC. **Gestão e Governança da Segurança Pública no Distrito Federal e Entorno**. Brasil. 2011.
- FERREIRA, Ignez Costa Barbosa; VASCONCELOS, Ana Maria Nogales; PENNA, Nelba de Azevedo. **Violência urbana: a vulnerabilidade dos jovens da periferia das cidades**. 2008. Disponível em: [http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docsPDF/ABEP2008\\_1188.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docsPDF/ABEP2008_1188.pdf). Acesso em: 25/11/2012.

FÓRUM DE MONITORAMENTO DO PROGRAMA BRASÍLIA SUSTENTÁVEL NA CIDADE ESTRUTURAL. **Dossiê das principais denúncias do fórum de monitoramento do programa Brasília Sustentável na Cidade Estrutural**, Brasília-DF. 2009. Disponível em: [https://docs.google.com/file/d/0B8U4TZ5YqQ-nYzRkNDFhNTQtYmMzNC00N2Y1LTNmZmYtNjE4YzU0MmNjYjRl/edit?pli=1&hl=pt\\_BR](https://docs.google.com/file/d/0B8U4TZ5YqQ-nYzRkNDFhNTQtYmMzNC00N2Y1LTNmZmYtNjE4YzU0MmNjYjRl/edit?pli=1&hl=pt_BR). Acesso em: 19/07/2012

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HEIDEMANN, Francisco. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: \_\_\_\_\_; SALM, José Francisco (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009. Cap. 1, p. 23-39.

HOGAN, Daniel Joseph. MARANDOLA JR., Eduardo. In: CUNHA, José Marcos Pinto da (Org.). **Novas Metrôpoles Paulistas – população, vulnerabilidade e segregação**. 2006. Cap. 1, p. 21-50.

KAZTMAN, Ruben. **Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social**, en BID-Banco Mundial-CEPAL-IDEC, 5º Taller Regional. La medición de la pobreza: métodos y aplicaciones (continuación), Aguascalientes, 6 al 8 de junio de 2000, Santiago de Chile, CEPAL, p. 275-301, LC/R.2026.

KAZTMAN, Ruben. FILGUEIRA, Fernando. As normas como bem público e privado: reflexões nas fronteiras do enfoque “ativos, vulnerabilidade e estrutura de oportunidade”. In: CUNHA, José Marcos Pinto da (Org.). **Novas Metrôpoles Paulistas – população, vulnerabilidade e segregação**. 2006. Cap. 3, p. 67-94.

KOWARICK, Lúcio. **Viver em risco – sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil**. 2009. São Paulo. Editora 34.

LIMA, Márcia Rosa de. A concessão de direito real de uso como instrumento jurídico de defesa do patrimônio público e implementação da política local. **Revista Interesse Público, Ano 4, nº 15, julho/setembro de 2002**, Porto Alegre: Notadez, 2002

MARICATO, Ermínia. **Brasil, Cidades. Alternativas para a crise urbana**. São Paulo: Vozes, 2001.

MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MELO, Marcus André Barreto Campelo de. **Política de Habitação e Populismo: O Caso da Fundação da Casa Popular**. Revista de Urbanismo e Arquitetura, 1990.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS - MPDFT. **MPDFT discute com o Banco Mundial a implantação de quadra junto ao Lixão da Estrutural**. Disponível em: <http://www.mpdft.gov.br/portal/index.php/comunicacao-menu/noticias/notcias-2011/4069-mpdft-discute-com-o-banco-mundial-a-implantacao-de-quadra-junto-ao-lixao-da-estrutural>. Acesso em: 20/10/2012.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS - MPDFT.  
**Relatório Pericial 255/09 – Dipex/DPD.** 2009.

PENNA, Nelba Azevedo. **Política urbana: a ação do Estado no Distrito Federal.** Brasília. 1991. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço. **Cadernos Metrópole**, N. 12. 2004.

ROSSETTO, Adriana Marques; JOHNSON, Guillermo Alfredo; ROSSETTO, Carlos Ricardo. A integração das políticas públicas: condição para o desenvolvimento. In: ALVES, Luiz Roberto; SÁ, José de. (Org.). **Políticas integradas de governança: participação, transparência e inclusão social.** 1ª ed. São Bernardo do Campo: Universidade Metodista de São Paulo, 2011, p. 19-34.

SANTOS, Claudio Hamilton Matos. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998.** Brasília: IPEA, 1999.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e Silva. **Política Habitacional Brasileira: verso e reverso.** Cortez Editora, 1989.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos.** 4ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

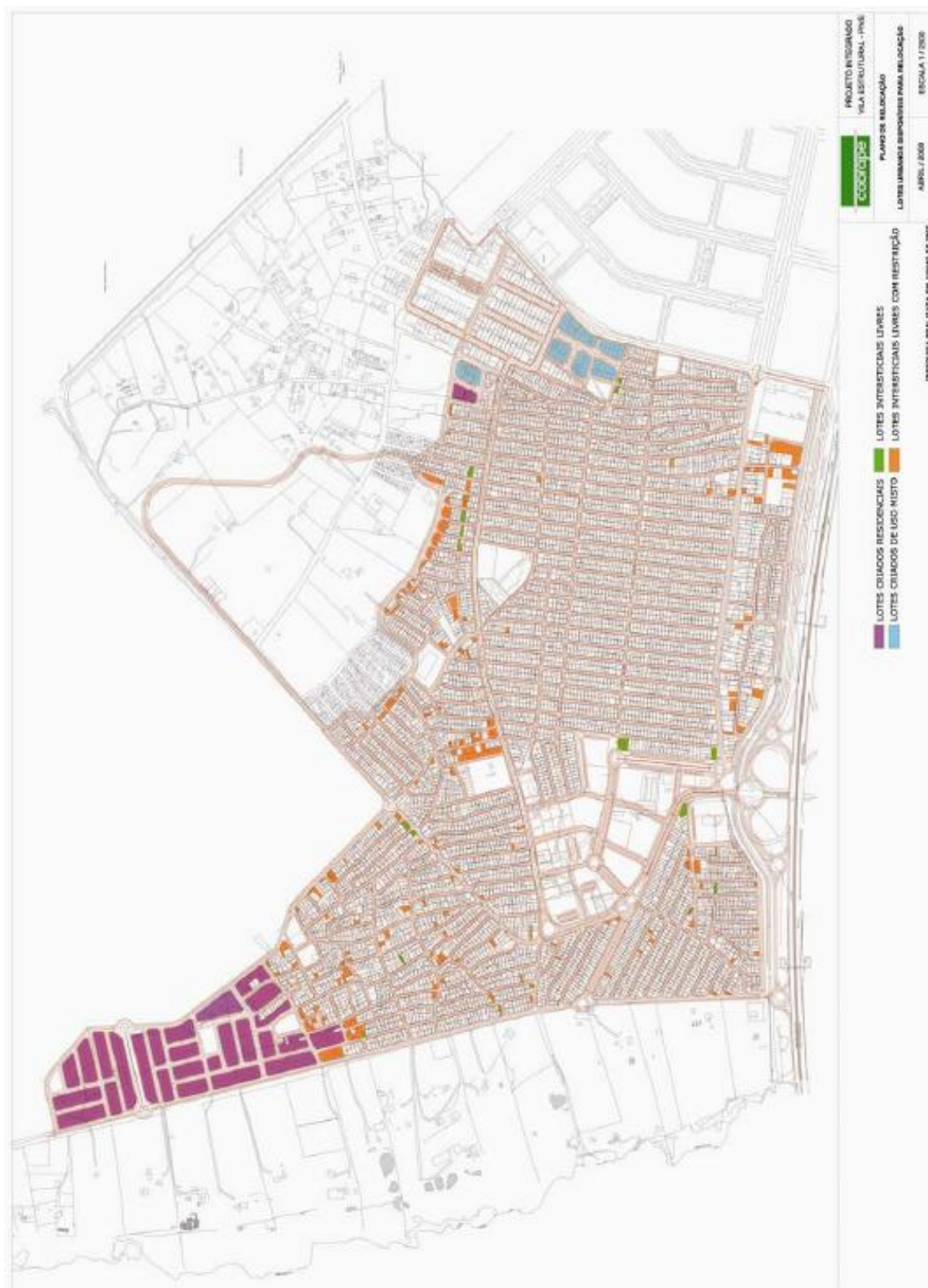
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. **Relatório de Auditoria TC 010.562/2010-9.** 2010. Disponível em:  
<https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=10562&p2=2010&p3=9>.  
Acesso em 30/10/2012

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS - TJDF. **Processo 2010.01.1.077883-7.** 2010. Disponível em: <http://tjdf19.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcgil?NXTPGM=tjhtml105&SELECAO=1&ORIGEM=INTER&CIRCUN=1&CDNUPROC=20100110778837>. Acesso em 20/10/2012.





## ANEXO B – LOCALIZAÇÃO DOS LOTES DESTINADOS À RELOCAÇÃO DOS MORADORES



Fonte: Distrito Federal (2008, p. 40).

## ANEXO C - LOCALIZAÇÃO DA QUADRA 16



Fonte: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, 2011